LES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC

L'urgence d'un redressement

Document pré-budgétaire
publié le 5 mars 1986 par
le ministre des Finances
M. Gérard D. Levesque

Québec

86-02713/

LES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC

L'urgence d'un redressement

Document pré-budgétaire publié le 5 mars 1986 par le ministre des Finances, M. Gérard D. Levesque.

Gouvernement du Québec
Ministère des Finances

© Gouvernement du Québec
Dépôt légal — 1er trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-12960-1

AVANT-PROPOS

Il est impératif, pour tout nouveau gouvernement, d'établir un bilan de la situation économique et financière à laquelle il fait face afin de mieux élaborer les politiques qu'il proposera à la population. C'est l'objet du présent document.

Les constatations que nous avons dû faire sont particulièrement préoccupantes, tant par l'ampleur souvent insoupçonnée des problèmes qu'elles mettent en lumière que par la difficulté des solutions responsables qu'elles exigent.

Lorsque nous avons ouvert les livres du gouvernement, nous y avons trouvé, pour le prochain exercice financier (1986-1987), une impasse budgétaire inacceptable de 1,3 milliard de $; cette impasse s'ajoute au déficit de près de 3 milliards de $ qui avait été annoncé dans le Discours sur le budget d'avril dernier.

Les déficits budgétaires de l'ordre de 3 milliards de $, encourus de façon répétitive au cours des cinq dernières années, ont contribué à hausser l'endettement du Québec à un point tel que 13,6 % des revenus du gouvernement servent à payer les intérêts sur sa dette, sans en réduire le capital; le gouvernement emprunte même, depuis plusieurs années, pour financer une partie de ses dépenses courantes, c'est-à-dire pour « payer l'épicerie ».

La gravité du problème s'explique en partie par la croissance démesurée des dépenses gouvernementales récurrentes, surtout si on les compare à celles de l'Ontario. Ainsi, lorsque l'on ajuste les dépenses des deux gouvernements pour les rendre comparables, on constate que les services publics coûtent près de 5 milliards de $ de plus au Québec qu'en Ontario.

De plus, au Québec, la fiscalité est plus lourde qu'en Ontario, l'investissement est trop faible et le niveau actuel de l'emploi, en dépit de l'immense potentiel de notre économie, est nettement insuffisant.

Voilà, en bref, la nature de l'héritage qui nous a été légué!

Il nous est apparu essentiel, dans une perspective de démystification et de simplification du processus budgétaire, de communiquer nos constatations à la population, moins de trois mois après la formation du nouveau gouvernement, afin de bien la sensibiliser à la nature des problèmes qui la confrontent.

Il nous faudra cesser de vivre au-dessus de nos moyens.

Nous sommes persuadés que la performance de notre économie contribuera éventuellement à l'assainissement de nos finances publiques mais à court terme, il serait irresponsable de hausser le déficit, voire même de le maintenir longtemps à son niveau actuel; la progression des déficits est la source de la croissance de notre endettement et, par voie de conséquence, de notre impossibilité de dégager des marges de manoeuvre. Une hausse des impôts ne peut être envisagée qu'en dernier recours; le fardeau fiscal devrait plutôt être réduit pour accroître la compétitivité de l'économie québécoise. Il nous faut donc une baisse substantielle des dépenses, sans perdre de vue les impacts négatifs possibles de telles coupures budgétaires.

Cette conjoncture rendra très délicate, cette année, l'élaboration des choix budgétaires de même que le dosage des solutions qui devront être retenues.

Le ministre des Finances,
Gérard D. Levesque

TABLE DES MATIÈRES

I. Les finances publiques du Québec: l'urgence d'un redressement 7

II. L'état de l'économie: sous-emploi et sous-investissement 13

a) Une performance insatisfaisante depuis le début de la décennie 15
b) Déclin structurel ou mutation industrielle? 18
- Modifications de la structure industrielle 18
- Sous-investissement chronique 20
- Le chômage et le sous-emploi: une situation inacceptable 22

III. L'évolution des équilibres financiers au cours des dernières années 25

a) Une dette gouvernementale de plus en plus lourde 25
b) Des dépenses courantes financées par emprunts 28
c) Des dépenses qui augmentent trop rapidement 29
d) Les durs lendemains de la crise 31
e) Une politique fiscale et budgétaire procyclique 32

IV. Les revenus budgétaires 35

a) La taxation des particuliers 36
b) La taxation des entreprises 38
c) L'érosion de l'assiette fiscale 39
d) La tarification des services: une source de revenus sous-utilisée au Québec 40
e) La diminution progressive des transferts fédéraux 41
f) Les revenus budgétaires et l'impasse présente 42

V. Les dépenses budgétaires: un examen dans le temps 43

a) Comment les dépenses ont-elles évolué au cours des années? 43
b) Les dépenses dont l'évolution a été ralentie 45
c) Les dépenses qui croissent toujours trop rapidement 45
d) Le contrôle des dépenses: un exercice à deux niveaux 47

VI. Les dépenses budgétaires: un examen comparatif 49

a) Mission sociale 51
b) Mission éducative et culturelle 53
c) Mission administrative 54
d) Mission économique 56
e) L'examen critique des dépenses publiques: une opération indispensable 56

VII. La voie du redressement 59

a) Les principes d'une saine gestion des finances publiques 59
- Orienter davantage le régime fiscal vers la croissance économique 60
- Améliorer la flexibilité financière 60
- Équilibrer le solde des opérations courantes 61
- Des services publics conformes aux besoins et des dépenses plus compatibles avec l'évolution des revenus 61

b) Comment allons-nous sortir de l'impasse présente? 61

Liste des annexes :

1. Informations additionnelles sur la situation de l'économie québécoise 63
2. Informations additionnelles sur la situation financière du gouvernement du Québec 69
3. Informations additionnelles sur la situation fiscale des contribuables du Québec 77
4. Informations additionnelles sur les transferts fédéraux 89
5. La réforme de 1978 concernant la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public 97

I. LES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC: L'URGENCE D'UN REDRESSEMENT

Au mois d'avril 1985, dans son dernier Discours sur le budget, le ministre des Finances du gouvernement précédent a présenté des projections des équilibres financiers du gouvernement pour les années 1986-1987 et 1987-1988. Ces projections laissaient entrevoir une croissance significative des revenus budgétaires — près de 6 % par année — en dépit des réductions d'impôts annoncées pour 1986-1987 et 1987-1988 et du plafonnement des transferts fédéraux pour la première année. En même temps, on prévoyait que les dépenses budgétaires augmenteraient d'environ 4,5 % par année, soit à peine plus rapidement que l'inflation. La situation financière du gouvernement s'annonçait donc comme étant relativement bonne; il était même prévu que le déficit budgétaire passerait sous la barre des 3,0 milliards de $ en 1986-1987. Compte tenu de la croissance économique anticipée, tant le déficit que les besoins financiers nets exprimés en pourcentage du PIB devaient diminuer.

Un écart de 1,3 milliard de $

Au lendemain des élections du 2 décembre, lorsque les livres ont été ouverts au nouveau gouvernement, les perspectives se sont avérées totalement différentes. En fait, le déficit prévu pour 1986-1987 était de 1,3 milliard de $ plus élevé que celui annoncé dans le Discours sur le budget d'avril 1985.

Tableau I.1
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOMMAIRE DES ÉQUILIBRES FINANCIERS
(en millions de dollars)

	1984-1985	1985-1986		1986-1987	
	Réel	Discours sur le budget (avril 1985)	Synthèse des opérations financières au 30 septembre 1985	Discours sur le budget (avril 1985)	Novembre 1985
Revenus budgétaires	+22 310	+24 155	+24 015	+25 520	+25 269
Dépenses budgétaires	−25 543	−27 250	−27 250	−28 490	−29 531
Déficit	− 3 233	− 3 095	− 3 235	− 2 970	− 4 262
Solde des opérations non budgétaires	+ 1 231	+ 1 495	+ 1 450	+ 1 405	+ 1 278
Besoins financiers nets	− 2 002	− 1 600	− 1 785	− 1 565	− 2 984

Note: Le signe (+) indique une source de financement et le signe (−) indique un besoin financier.

Il sera possible, en agissant avec détermination, d'équilibrer les comptes pour 1985-1986 à peu près au niveau prévu mais de toute évidence, un vigoureux coup de barre s'impose dès le prochain exercice financier pour éviter que le déficit budgétaire n'explose, ne passe du niveau prévu de près de 3 milliards de $ en 1985-1986 à plus de 4 milliards de $ en 1986-1987, et ne se maintienne à ce pallier au cours des années à venir.

Le tableau I.2 présente les principales révisions apportées aux équilibres financiers au cours des derniers mois.

La prévision 1986-1987 caduque dès la fin mai 1985

L'estimation des dépenses budgétaires pour 1986-1987 présentée dans le Discours sur le budget d'avril 1985 a dû être révisée à la hausse de quelque 753 millions de $ dès la fin du mois de mai.

Tableau I.2
Variation du déficit par rapport à la prévision triennale du Discours sur le budget d'avril 1985
(en millions de dollars)

	Exercice financier 1986-1987			
	Budget du 23 avril 1985	**Révision de la fin mai 1985**	**Révision de novembre 1985**	**Après Énoncé de politiques budgétaires décembre 1985**
Revenus autonomes				
• Diminution des dividendes d'Hydro-Québec	—	—	240	240
• Coût de l'harmonisation au budget fédéral	—	54	54	54
• Augmentation suite à la révision des perspectives économiques	—	—	−224	−224
• Non-privatisation de la SAQ	—	—	—	50
• Impact de l'Énoncé de politiques budgétaires	—	—	—	169
TOTAL	**—**	**54**	**70**	**289**
Transferts fédéraux				
• Diminution des paiements de péréquation suite notamment à la révision des perspectives économiques	—	—	119	119
• Diminution des paiements suite à la réouverture prématurée des arrangements fiscaux (santé et éducation)	—	—	82	82
• Autres	—	—	− 20	− 20
TOTAL	**—**	**—**	**181**	**181**
Dépenses budgétaires				
— Augmentation des dépenses découlant de:				
• récurrence des compressions non réalisées en 1985-1986	—	85	85	85
• provision minimale pour tenir compte de problèmes financiers additionnels	—	—	150	150
• décisions additionnelles en 1985-1986	—	78	136	136
• restauration de la base budgétaire des centres hospitaliers	—	52	100	100
• révision du coût des programmes existants*	—	538	467	461
• **sous-total**	—	753	938	932
— Diminution des dépenses découlant de l'amélioration des perspectives économiques (inflation, taux d'intérêt,...)	—	—	−252	−252
— Compressions anticipées mais non identifiées	—	455	355	355
TOTAL		**1 208**	**1 041**	**1 035**
GRAND TOTAL: variation du déficit depuis le 23 avril	**—**	**1 262**	**1 292**	**1 505**
Niveau du déficit prévu	2 970	4 232	4 262	4 475

* Comprend les augmentations de clientèles et de volumes

Note: Un nombre positif signifie une augmentation du déficit et un nombre négatif une diminution.

Cette révision reflétait l'abandon de compressions budgétaires prévues pour un montant de 85 millions de $, des dépenses additionnelles de 78 millions de $, une restauration de 52 millions de $ de la base budgétaire des centres hospitaliers, mais surtout une révision à la hausse de 538 millions de $ du coût des programmes existants, particulièrement en matière de santé et de soutien du revenu. De plus, les mesures d'harmonisation au Budget du ministre fédéral des Finances déposé le 23 mai 1985 ont représenté pour le Québec un coût de 54 millions de $. Par ailleurs, si on tient compte du fait que la prévision du Discours sur le budget d'avril 1985 incorporait des compressions totalisant 455 millions de $ en 1986-1987 sans qu'un plan précis pour leur réalisation n'ait été établi, il est clair que les équilibres financiers sur lesquels ce budget a été basé sont devenus caducs à peine quelques semaines après sa lecture à l'Assemblée nationale.

Révision de novembre 1985

L'automne dernier, comme il est d'usage à cette époque de l'année, le ministère des Finances, en collaboration avec le secrétariat du Conseil du trésor, a entrepris une révision complète du scénario de prévisions économiques et des équilibres financiers. Les résultats de cette révision pour l'année 1986-1987 ont été établis au début du mois de novembre.

Comme on le constate au tableau qui précède, les révisions aux perspectives économiques ont permis de diminuer les dépenses prévues de 252 millions de $ et d'augmenter les revenus autonomes de 224 millions de $, ce qui a cependant contribué à la réduction des paiements de péréquation de 119 millions de $. En outre, dès la publication de la Synthèse des opérations financières de septembre, les dividendes prévus d'Hydro-Québec s'évaporaient par suite notamment de la chute du dollar canadien qui venait gruger les bénéfices anticipés de cette société d'État; les 131 millions de $ de dividendes prévus en 1985-1986 disparaissaient, alors que ceux anticipés pour 1986-1987 étaient réduits de 521 à 281 millions de $, soit une baisse de 240 millions de $. De plus, au cours de la dernière année, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de réduire les transferts aux provinces au chapitre de la santé et de l'éducation postsecondaire, ce qui représente une perte de 82 millions de $ en 1986-1987 pour le Québec. Enfin, la non-indexation de certaines dépenses de fonctionnement a permis d'identifier 100 millions de $, des 455 millions de $ de compressions anticipées, alors que de nouvelles décisions gouvernementales avaient augmenté le niveau des dépenses prévues de 58 millions de $ et que les montants à prévoir pour restaurer la base budgétaire des centres hospitaliers passaient de 52 à 100 millions de $.

Hypothèses et problèmes financiers additionnels

Les prévisions pour 1986-1987 incorporaient aussi toutes sortes d'hypothèses. Du côté des revenus autonomes, les équilibres financiers prévoyaient une hausse des tarifs sur les biens et services offerts aux citoyens par le gouvernement, pour un montant de 60 millions de $. De plus, ils prévoyaient une réforme comptable pour incorporer aux revenus du gouvernement la totalité des bénéfices nets d'Hydro-Québec. Enfin, la prévison comprenait un objectif de récupération de revenus de 76 millions de $, dont 45 millions de $ au titre de la taxe de vente, 20 millions de $ en augmentation des amendes au Code de la sécurité routière et 11 millions de $ en objectif de récupération additionnelle, particulièrement au ministère du Revenu.

Par ailleurs, le nouveau gouvernement hérite de trois problèmes financiers additionnels déjà connus mais qui devront être abordés dans le prochain Discours sur le budget: les déficits d'opération accumulés par les centres hospitaliers depuis 1982-1983, l'état des comptes à recevoir, particulièrement au ministère du Revenu, ainsi que les pertes encourues à l'égard de certaines sociétés d'État.

Dans le cas des déficits d'opération des centres hospitaliers, un montant de 100 millions de $ est ajouté aux dépenses de 1986-1987 pour éviter que le phénomène ne se reproduise au cours de cet exercice; mais on n'a encore rien prévu pour amortir les déficits accumulés depuis 1982-1983 qui totalisent présentement 260 millions de $.

Quant au niveau des créances jugées irrécouvrables, il s'établit actuellement à plus de 600 millions de $, dont 532 millions de $ au ministère du Revenu seulement; il faudra éventuellement les comptabiliser d'une façon ou d'une autre, même si ce n'est que graduellement.

Enfin, soulignons qu'aucune réserve n'a encore été portée aux estimations de dépenses à l'égard du coût en principal de 195 millions de $ pour l'acquisition des filiales minières de la Société nationale de l'amiante dont les opérations ne cessent de générer des pertes, ni pour amortir les emprunts de 320 millions de $ qu'a dû assumer Sidbec dans le cadre des opérations de Sidbec-Normines Inc. et de la cessation des activités de cette dernière à Gagnon. En outre, la situation de plusieurs autres sociétés d'État laisse entrevoir des besoins de fonds additionnels ou des radiations d'actifs à plus ou moins brève échéance.

Après avoir incorporé une provision de 150 millions de $ pour tenir compte de ces problèmes financiers additionnels, le déficit budgétaire prévu en 1986-1987 est supérieur de 1,3 milliard de $ aux 3,0 milliards de $ prévus en avril dernier.

Voilà la situation dont le gouvernement a hérité pour 1986-1987.

Il faut aussi rappeler que toutes ces données sont établies sans tenir compte des modifications aux pratiques comptables qui pourront éventuellement être adoptées suite aux commentaires du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement; ces commentaires sont actuellement sous analyse au ministère des Finances.

Énoncé de politiques budgétaires du 18 décembre 1985

Malgré cette situation et en vue de restaurer la confiance des agents économiques, de stimuler la croissance économique et de favoriser la création d'emplois, l'Énoncé de politiques budgétaires de décembre dernier a introduit des mesures fiscales réduisant l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe sur les carburants et la taxe sur les assurances. Le tout a pu se faire en 1985-1986 grâce à des mesures administratives et à des actions énergiques pour restreindre les dépenses, ce qui a aussi entraîné une réduction du niveau du déficit pour l'exercice 1985-1986 par rapport à celui prévu avant l'Énoncé. Quant au déficit prévu pour 1986-1987, il serait maintenant, en l'absence de toute mesure de correction, à 4,5 milliards de $.

Urgence d'un redressement

Il serait inacceptable que le déficit s'établisse à un tel niveau. Non seulement une augmentation du déficit d'une telle ampleur s'avérerait-elle totalement injustifiable dans une phase d'expansion économique, mais elle rendrait le Québec extrêmement vulnérable dès les premiers signes de ralentissement de l'économie. L'accroissement du service de la dette qui accompagnerait la hausse du déficit ferait en sorte d'élargir encore la part de ce poste budgétaire dans le total des dépenses du gouvernement et ne rendrait que plus draconiens les ajustements qu'il faudrait éventuellement mettre en oeuvre.

Enfin, on doit rappeler que la situation financière du gouvernement fait l'objet d'examens périodiques de la part des agences de cotation de crédit; ces dernières, à la manière du médecin qui suit l'état de santé de son patient, se prononcent sur la qualité du crédit du gouvernement. Pour que le gouvernement conserve l'accès qu'il a présentement aux marchés financiers à des coûts relativement avantageux, il lui faut tenir compte de la perspective dans laquelle les agences de cotation analysent sa situation financière. Il paraît clair qu'un niveau de déficit de l'ordre de celui qu'on entrevoit pour 1986-1987 avant mesures de correction, entraînerait une réduction de la cote financière du Québec et, par voie de conséquence, une augmentation du coût de ses emprunts.

L'urgence d'amorcer un redressement à l'égard du déficit budgétaire apparaît donc comme évidente. Mais il faudra le faire d'une manière ordonnée et responsable.

Puisque le budget du Québec comporte plus que jamais des décisions qui touchent au coeur de la vie des citoyens, il est nécessaire d'informer la population d'une manière franche et objective de l'état des finances publiques. Ainsi, les Québécois et les Québécoises seront associés aux grands choix de politiques budgétaire et fiscale qui conditionnent leur avenir.

C'est l'objectif du présent document. Il a été conçu pour permettre, dans un premier temps, de tirer les leçons du passé et de faire le point sur la situation actuelle. Comment en sommes-nous arrivés là? En quoi la situation présente est-elle inacceptable? Ensuite, nous nous tournerons vers les voies du redressement pour l'avenir et nous élaborerons les principes d'une saine gestion des finances publiques.

II. L'ÉTAT DE L'ÉCONOMIE : SOUS-EMPLOI ET SOUS-INVESTISSEMENT

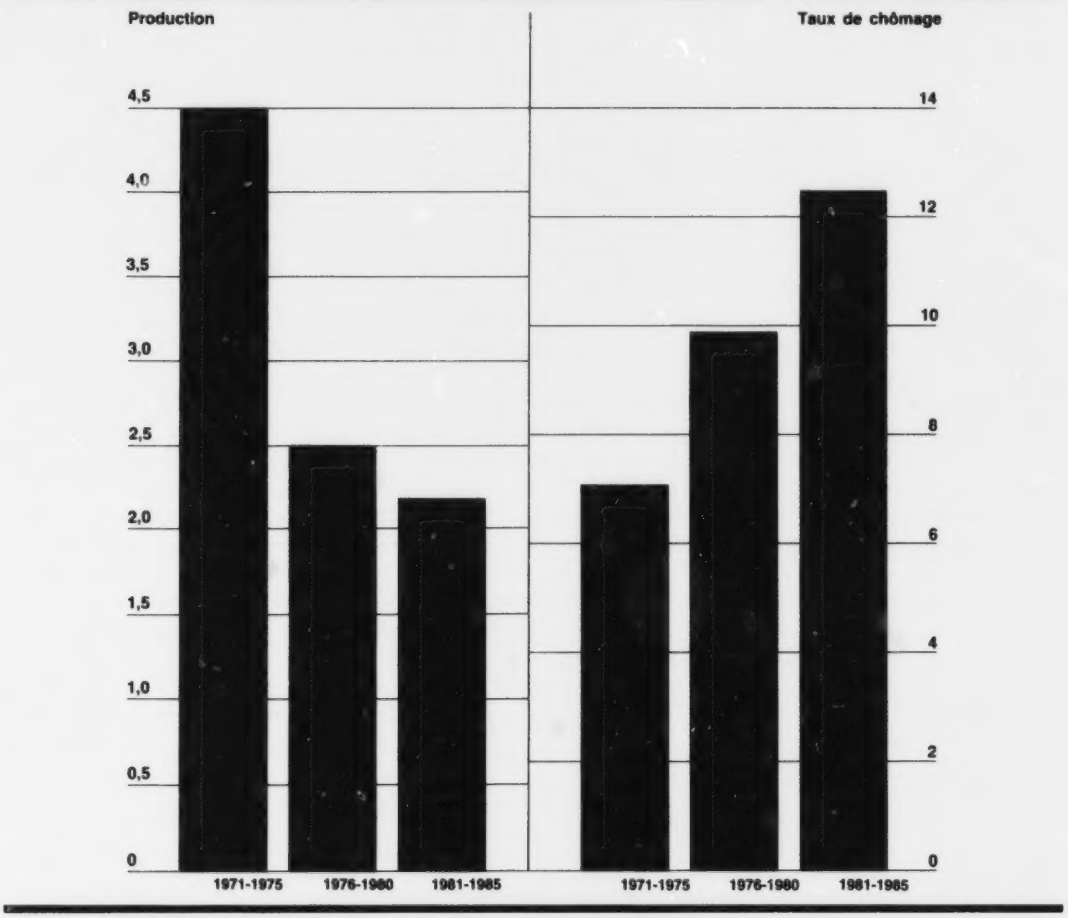
Il est impossible d'aborder la question des finances publiques du Québec en faisant abstraction de son économie. C'est l'économie qui supporte les finances publiques et qui en détermine l'équilibre et l'évolution. En même temps, les finances publiques influencent profondément l'état de l'économie. Alors qu'il y a 40 ans, les dépenses de l'administration provinciale ne représentaient que 4 pour cent de la production intérieure, cette proportion dépasse aujourd'hui 25 pour cent. C'est pourquoi, avant d'aborder carrément l'ensemble de la situation financière du gouvernement, il importe de passer brièvement en revue l'état de l'économie québécoise afin d'identifier ses forces, ses faiblesses et les liens qui existent entre celles-ci et les finances publiques.

L'économie du Québec est moderne, diversifiée et fortement industrialisée. Le niveau de vie de ses citoyens occupe encore aujourd'hui une position enviable sur l'échiquier international. L'abondance de ses ressources naturelles et sa riche dotation en capital humain de même que sa localisation au coeur du continent le plus industrialisé au monde lui confèrent des avantages indéniables. Au cours des dernières années, la performance économique du Québec a cependant été nettement inférieure à son potentiel et insuffisante pour combler les aspirations légitimes de ses citoyens. L'écart grandissant qui s'est creusé entre les résultats obtenus et le potentiel de l'économie a freiné la progression du niveau de vie et porté à un niveau inacceptable le taux de chômage.

La croissance économique a ralenti dans les économies industralisées à compter du milieu des années soixante-dix après le premier choc pétrolier. Depuis ce moment, l'économie internationale a été soumise à des fluctuations et à des bouleversements économiques d'une ampleur sans commune mesure avec les ajustements observés au cours des 25 années précédentes. Qu'il suffise de rappeler que les prix du pétrole brut ont quadruplé en 1973 et qu'ils ont subi une poussée supplémentaire, en 1979-1980 ; rappelons également les tensions inflationnistes et les politiques économiques qui en ont découlé, la récession de 1982, les coûts d'adaptation encourus par de nombreux secteurs industriels suite à l'abaissement des barrières tarifaires négocié dans le cadre des accords du GATT et l'intensification de la concurrence exercée par les pays à faible coût en main-d'oeuvre.

Graphique II.1
CROISSANCE DE LA PRODUCTION ET TAUX DE CHÔMAGE
QUÉBEC

(en pourcentage)



Sources: Conference Board du Canada
Enquête sur la population active, S.C., 71-001

Le Québec, avec son économie très ouverte, n'a pas échappé à l'influence de ces développements. Le rythme de croissance de sa production a fléchi entre 1976 et 1980. Les problèmes qu'a connus le Québec ont dans une certaine mesure été partagés par la majorité des pays industrialisés. De fait, au plan de la production, de l'investissement et même de l'emploi, les résultats obtenus par le Québec au cours des années soixante-dix se comparent assez bien avec ceux obtenus par la plupart des économies industrialisées.

L'impact de la conjoncture internationale s'est non seulement répercuté sur le Québec, mais aussi sur l'ensemble de l'économie canadienne. Dans ce contexte, la performance relative du Québec est mitigée. D'une part, l'accroissement de la production, bien qu'inférieur à la moyenne canadienne, y a été du même ordre que celui observé en Ontario jusqu'en 1980, et on note des gains supérieurs à l'Ontario au chapitre de la productivité du travail au cours de cette même période. D'autre part,

l'évolution du Québec apparaît sous un jour moins favorable par rapport à l'Ontario si l'on prend en considération la période 1981 à 1985. Enfin, c'est surtout au chapitre des investissements privés que les tendances sont inquiétantes.

Tableau II.1
PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES
QUÉBEC, ONTARIO, CANADA
(variation en pourcentage)

	1971-1975			1976-1980			1981-1985[1]		
	Québec	**Ontario**	**Canada**	**Québec**	**Ontario**	**Canada**	**Québec**	**Ontario**	**Canada**
Produit intérieur réel	4,5	4,7	5,0	2,5	2,3	3,3	2,2	3,1	2,1
Productivité	1,8	1,4	1,8	0,4	−0,2	0,4	1,3	1,4	1,0
Population active	3,0	3,7	3,5	2,5	2,6	3,0	1,3	1,9	1,8
Emploi	2,7	3,3	3,2	2,1	2,5	2,9	0,9	1,7	1,1
Taux de chômage[2]	7,2	5,1	6,0	9,9	6,7	7,7	12,5	8,8	10,4
Investissements non résidentiels privés									
• en volume	11,9	4,4	5,9	−0,9	3,2	5,9	1,5	1,3	−1,1
• en % du PIB	9,1	9,4	10,7	7,6	9,1	10,8	7,2	8,8	10,4

(1) Prévisions pour 1985.

(2) Niveau en pourcentage.

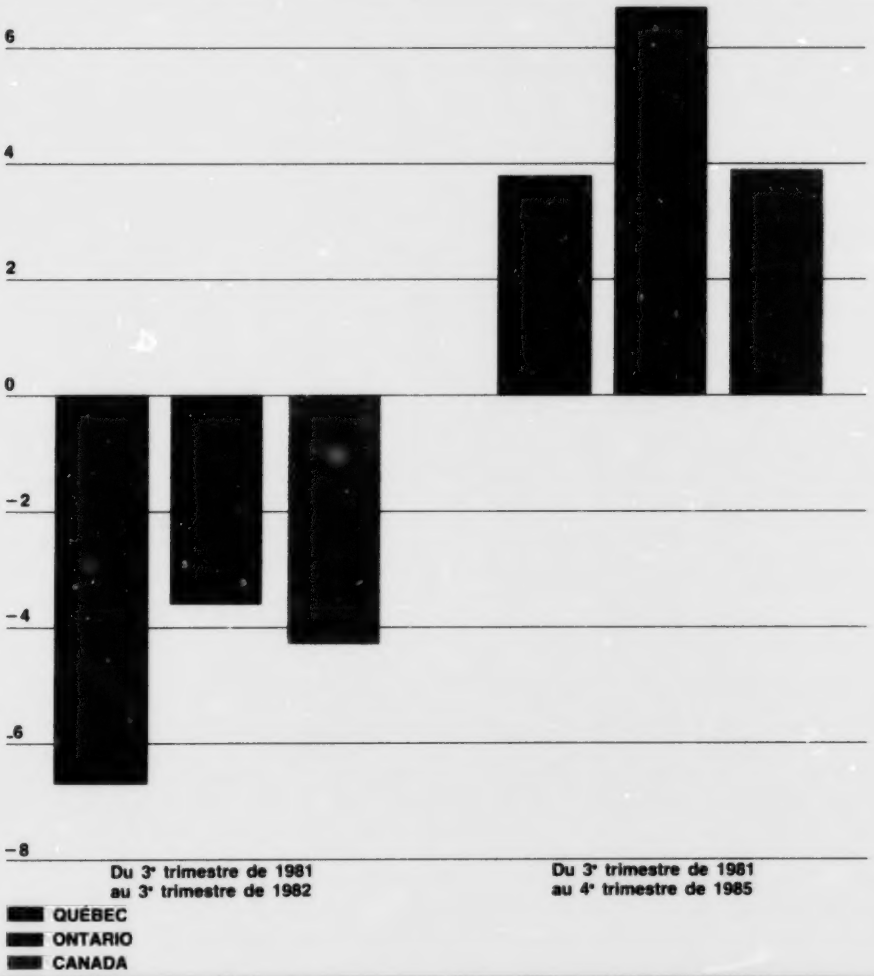
Sources: Statistique Canada
Conference Board du Canada

a) Une performance insatisfaisante depuis le début de la décennie

Pendant la récession de 1982, la production au Québec a diminué de plus de 7 %. Entre l'automne 1982, moment du début de la reprise, et la fin de 1985, la plupart des secteurs industriels ont récupéré les pertes engendrées par la récession de sorte que le produit intérieur réel surpassait de 8,5 % son sommet atteint au deuxième trimestre de 1981. On note toutefois deux exceptions de taille. D'abord, le secteur des mines où les modifications structurelles ont été d'une telle ampleur que la production s'établit encore maintenant à près de 25 % en dessous de son dernier sommet. Deuxièmement, le secteur de la fabrication n'a réussi à effacer complètement les pertes encourues durant la récession qu'au dernier semestre de l'an dernier en raison des effets défavorables exercés par le déclin structurel des industries du textile, du vêtement, du cuir, de la pétrochimie et du raffinage du pétrole.

Graphique II.2
ÉVOLUTION DE L'EMPLOI AU QUÉBEC, EN ONTARIO ET AU CANADA

(en pourcentage)



Source: Enquête sur la population active, S.C., 71-001

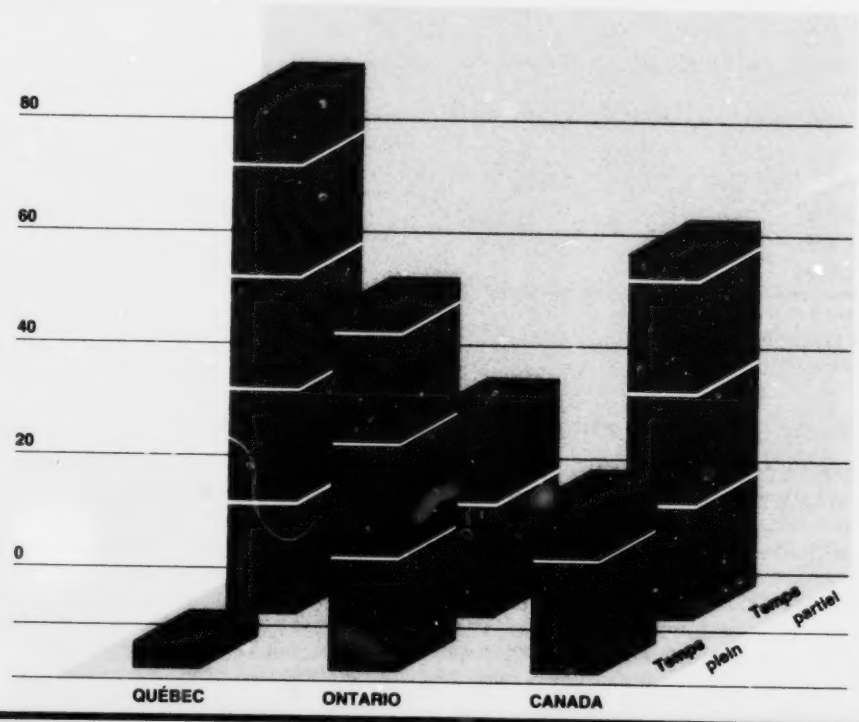
Au cours des quatre trimestres de la récession, les pertes d'emplois se sont chiffrées à 185 000 postes. La reprise de la production s'est accompagnée notamment, dans de nombreuses industries, d'une rationalisation des processus de production, de sorte que des gains de productivité importants ont été enregistrés. En termes d'emplois, même si les pertes provoquées par la récession ont été annulées à la fin de 1984, la reprise doit être qualifiée de très modeste, en particulier lorsqu'on la compare aux résultats enregistrés en Ontario.

La reprise enregistrée au Québec apparaît plus modeste encore lorsqu'on considère que, sur un total de 105 000 postes additionnels depuis le sommet de 1981, 100 000 représentent des emplois à

temps partiel[1]. Par rapport à l'Ontario et à l'ensemble du Canada, l'absence de création d'emplois à temps plein est un problème particulièrement marqué au Québec.

Cette évolution défavorable de l'emploi doit être mise en parallèle avec des pertes d'emplois enregistrées dans plusieurs secteurs — mines, fabrication, transports, communications et utilités

Graphique II.3
CRÉATION D'EMPLOIS À TEMPS PLEIN ET À TEMPS PARTIEL, EN POURCENTAGE DE LA CRÉATION D'EMPLOIS TOTALE. (1981 : 3 À 1985 : 4)



Source : Enquête sur la population active, S.C., 71-001

publiques — qui ont terminé l'année 1985 avec un niveau d'emploi inférieur à celui atteint à l'été de 1981, soit il y a plus de 4 ans. Donc, le Québec a récupéré en nombre, mais non en qualité, les emplois perdus durant la crise. Des emplois à temps plein ont été remplacés par des emplois à temps partiel et des emplois biens rémunérés du secteur primaire et des industries de la fabrication ont été remplacés par des emplois moins lucratifs dans le commerce et le secteur des services.

(1) Les travailleurs à temps plein sont ceux qui travaillent habituellement 30 heures ou plus par semaine, tandis que les travailleurs à temps partiel travaillent moins de 30 heures.

Tableau II.2
ÉVOLUTION DE L'EMPLOI AU QUÉBEC DURANT LA RÉCESSION ET LA REPRISE PAR RAPPORT AU DERNIER SOMMET* (1981:3)(1)

	Pertes durant la récession en %	Position par rapport au dernier sommet		
		1984:4(1)	1985:4(1)	Création d'emplois (en milliers)
Agriculture	− 5,5	95,5	106,7	5
Autres industries primaires	−30,2	88,4	82,0	− 10
Construction	−15,9	96,8	100,0	0
Fabrication	−10,1	93,6	92,7	− 43
Transport, communications et autres utilités publiques	− 5,4	88,4	97,9	− 5
Commerce	− 5,8	106,3	105,9	28
Finances, assurances et immeubles	−13,6	101,1	107,3	10
Services	− 0,1	106,5	114,5	121
Administration publique	−10,7	94,4	99,3	− 1
Total, Québec	**− 6,7**	**99,8**	**103,8**	**105**
Temps plein	− 8,4	97,1	100,1	5
Temps partiel	6,5	121,5	133,4	100

* Sommet égal 100.
(1) Données trimestrielles
Source: Statistique Canada

b) Déclin structurel ou mutation industrielle?

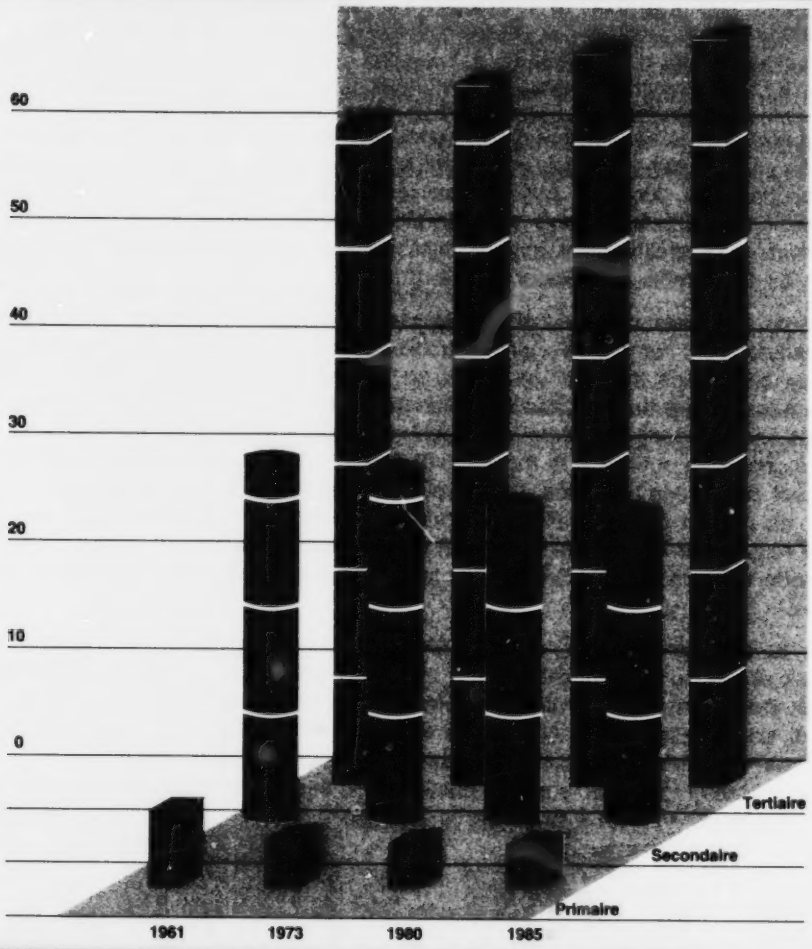
Le ralentissement de la croissance économique a été accompagné de changements structurels profonds au Québec. Les principales lacunes de la structure industrielle et les obstacles fondamentaux qui en freinent le développement ont été ressentis fortement, particulièrement depuis le début des années quatre-vingt. La faiblesse chronique des investissements privés, les problèmes découlant des carences au plan de la compétitivité dans certaines industries du secteur de la fabrication et en particulier des industries du textile, du vêtement et de la chaussure ont exercé une influence déterminante sur la performance économique de la province. En contrepartie, la pénétration accrue des marchés étrangers grâce à l'émergence de nouvelles industries compétitives et orientées vers les marchés extérieurs, de même que la mise en valeur du potentiel hydro-électrique sont autant de développements favorables qui ont soutenu la croissance au Québec.

Modifications de la structure industrielle

La structure actuelle de l'économie du Québec découle de la combinaison de nombreux facteurs qui ont marqué son développement au cours des décennies, notamment les mouvements démographiques, la conjoncture internationale, les politiques économiques des gouvernements et la réaction des particuliers et des entreprises à celles-ci ainsi que la restructuration en cours dans plusieurs industries. Ces développements structurels qui ont marqué la scène économique ont été ressentis à des degrés divers par les secteurs industriels.

Le secteur primaire qui comprend l'agriculture, la forêt, les pêches et les mines ne représente plus que 2,9 % de la production totale et moins de 5 % de l'emploi. Cette situation s'explique en bonne partie par le fait que le secteur minier a vu sa taille diminuer de moitié au cours des 15 dernières années pour s'établir à seulement 0,7 % de la production. À part les métaux précieux qui ont bénéficié des hausses des prix observées durant les années soixante-dix, le recul de la production

Graphique II.4
STRUCTURE INDUSTRIELLE AU QUÉBEC
(en pourcentage de la production réelle)



Source: Conference Board du Canada.

affecte la plupart des substances importantes notamment l'amiante, le fer et les métaux usuels tels le cuivre et le zinc, dont les baisses de production de 1971 à 1984 dépassent 50 %. Les campagnes internationales visant à décourager l'utilisation de l'amiante, le déclin des réserves des mines cuprifères du Québec, la concurrence internationale extrêmement vive et les faibles prix qui en résultent, l'émergence de nouveaux producteurs de métaux et notamment de fer, la perte de compétitivité de l'industrie américaine de l'acier et la faible demande de minerai de fer québécois qui en résulte et enfin la tendance accrue au recyclage des métaux sont autant de facteurs qui expliquent cette évolution.

Le secteur secondaire, comprenant les industries manufacturières et la construction, comptait en 1984 pour 25,1 % de l'emploi et 27,8 % de la production. Les tendances observées dans l'industrie manufacturière au cours des quinze dernières années sont mixtes. D'une part, l'évolution de cette industrie apparaît encourageante à maints égards. En premier lieu, le secteur a réussi, par le biais

d'une rationalisation de ses opérations, à accroître la productivité du travail de manière à réduire de près de 60 % l'écart existant avec l'Ontario. Deuxièmement, l'industrie a accru significativement ses débouchés sur les marchés étrangers de sorte qu'aujourd'hui, plus de 26 % des livraisons sont exportées en dehors du Canada, contre seulement 19 % en 1973. Ce résultat remarquable, compte tenu du contexte peu favorable qui a prévalu à l'échelon international, a pu se réaliser grâce à la baisse du dollar canadien et au dynamisme des exportateurs de nouveaux produits tels les tubes électroniques et les semi-conducteurs, le matériel aéronautique, de télécommunication et de transport routier de même que les meubles et appareils fixes.

Enfin, il faut souligner le dynamisme de nombreuses entreprises qui ont contribué à la modernisation de l'appareil productif québécois, ce qui dans plusieurs cas a accentué l'importance relative de la production de biens durables. À titre d'exemple, des entreprises des secteurs du matériel de transport, de la machinerie, du bois et de la première transformation des métaux ont, par leurs investissements et l'accroissement de la production qui en a résulté, contribué significativement à la progression de l'ensemble du secteur manufacturier.

En contrepartie, certaines industries ont dû faire face à des développements moins favorables. Les secteurs traditionnels comme le cuir, le textile, la bonneterie et le vêtement, incapables de concurrencer les faibles salaires des pays en voie de développement et des nations d'Asie nouvellement industrialisées, ont décliné fortement. Entre 1973 et 1980, les données disponibles montrent que l'emploi dans ces secteurs a subi une perte de plus de 24 000 postes. Les indications récentes suggèrent en outre que le mouvement de déclin s'est poursuivi depuis. D'autres secteurs ont également connu des difficultés. Le Québec a perdu une partie de sa pétrochimie au profit de l'Ontario et de l'Ouest du pays. Plus récemment, l'émergence de surplus de produits pétroliers résultant de l'expansion des capacités de raffinage ailleurs au Canada et du ralentissement marqué de la demande s'est traduite au Québec par la fermeture de près des deux tiers de ses raffineries en trois ans.

C'est dans **le secteur tertiaire**, c'est-à-dire celui du commerce, de la finance, des services commerciaux et des services publics que la majeure partie de la croissance des emplois et de la production a été concentrée. Ce secteur représente aujourd'hui 69 % de la production et 70 % de l'emploi total, comparativement à 61 % et 52 % respectivement au début des années soixante. Ce mouvement de « tertiarisation », qui n'est pas particulier au Québec, a été soutenu au départ par une progression très rapide des services publics et du secteur gouvernemental. Mais le rattrapage étant désormais terminé, il est évident que la croissance de la production et de l'emploi du secteur tertiaire devra venir d'ailleurs.

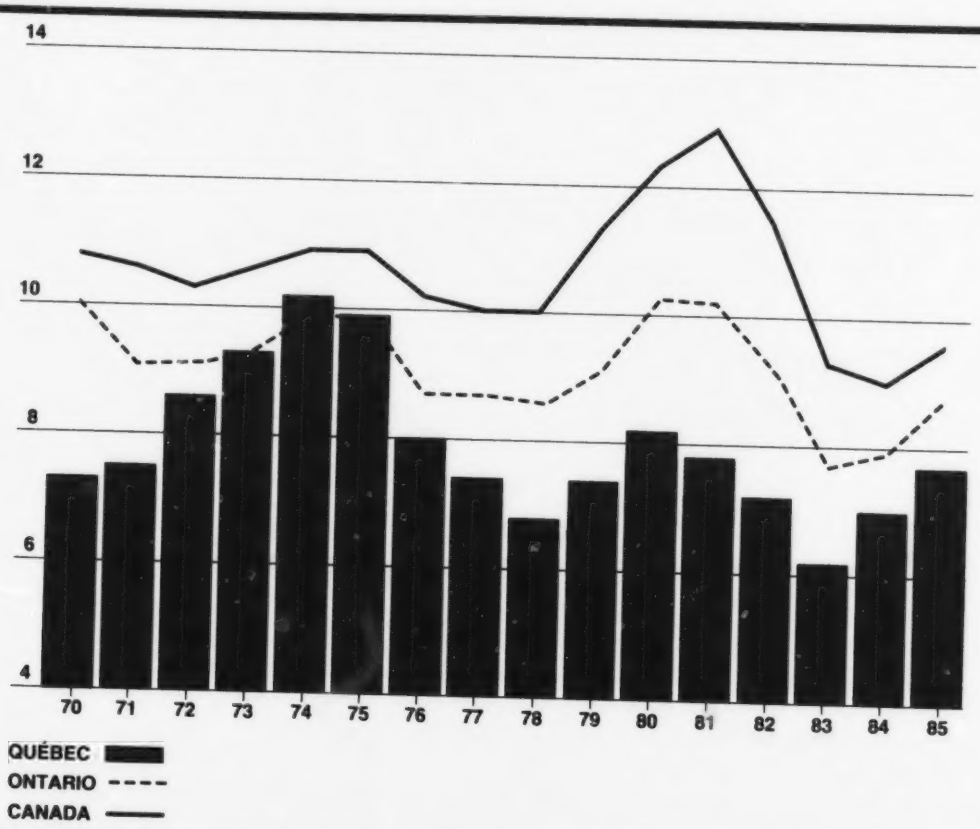
Sous-investissement chronique

Le taux d'investissement, c'est-à-dire la part du Produit intérieur brut (P.I.B.) consacrée à la formation brute de capital, constitue l'un des principaux indicateurs de la santé d'une économie. À cet égard, la performance du Québec n'est pas particulièrement réjouissante. Alors que pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E., ce taux oscille généralement entre 20 et 22 %, et que pour les pays à croissance rapide, des taux de 25 %, 30 % et même davantage ne sont pas rares — le Japon, par exemple, a bénéficié d'un taux d'investissement de 30 % pendant une période de 30 ans — celui du Québec n'a été supérieur à 20 % que quatre années (de 1974 à 1977) au cours des 20 dernières. Présentement, en dépit de la remontée significative survenue en 1984 et 1985, ce taux n'est encore que d'environ 17 %. Le fait que la performance récente des États-Unis et de l'Ontario ne soit guère plus reluisante à cet égard n'est pas d'un grand réconfort. En dollars canadiens, l'investissement par personne en 1984 s'élevait à 3 490 $ aux États-Unis, à 3 125 $ au Canada dans son ensemble, à 2 925 $ en Ontario et à 2 500 $ au Québec. Il ressort clairement qu'en matière d'investissement, le Québec est beaucoup plus près du peloton de queue que du peloton de tête. Si le sous-emploi et le chômage demeurent nos problèmes économiques les plus visibles, le sous-investissement chronique en apparaît d'emblée comme l'une des causes principales.

On peut attribuer une partie de la réduction du taux d'investissement dans l'économie québécoise depuis dix ans aux entreprises du secteur public, et particulièrement à Hydro-Québec dont les immobilisations ont baissé depuis 1978, au fur et à mesure de la réalisation des travaux de la Baie James.

Toutefois, le fait le plus significatif demeure l'insuffisance de la formation de capital privé. Le taux d'investissement privé a chuté de 9,9 % en 1975 à 7,7 % en 1985. Ce problème s'est accentué en partie à la suite d'une insuffisance cyclique de la demande. D'autres facteurs plus difficiles à cerner, mais tout aussi importants, tels l'exode des sièges sociaux, une capitalisation inadéquate des entreprises, l'impact des taux d'intérêt élevés sur les PME, une fiscalité non concurrentielle ainsi qu'une réglementation gouvernementale parfois contraignante contribuent également à expliquer la carence d'investissements privés au Québec.

Graphique II.5
INVESTISSEMENTS NON RÉSIDENTIELS PRIVÉS, EN POURCENTAGE DU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT, QUÉBEC, ONTARIO ET CANADA



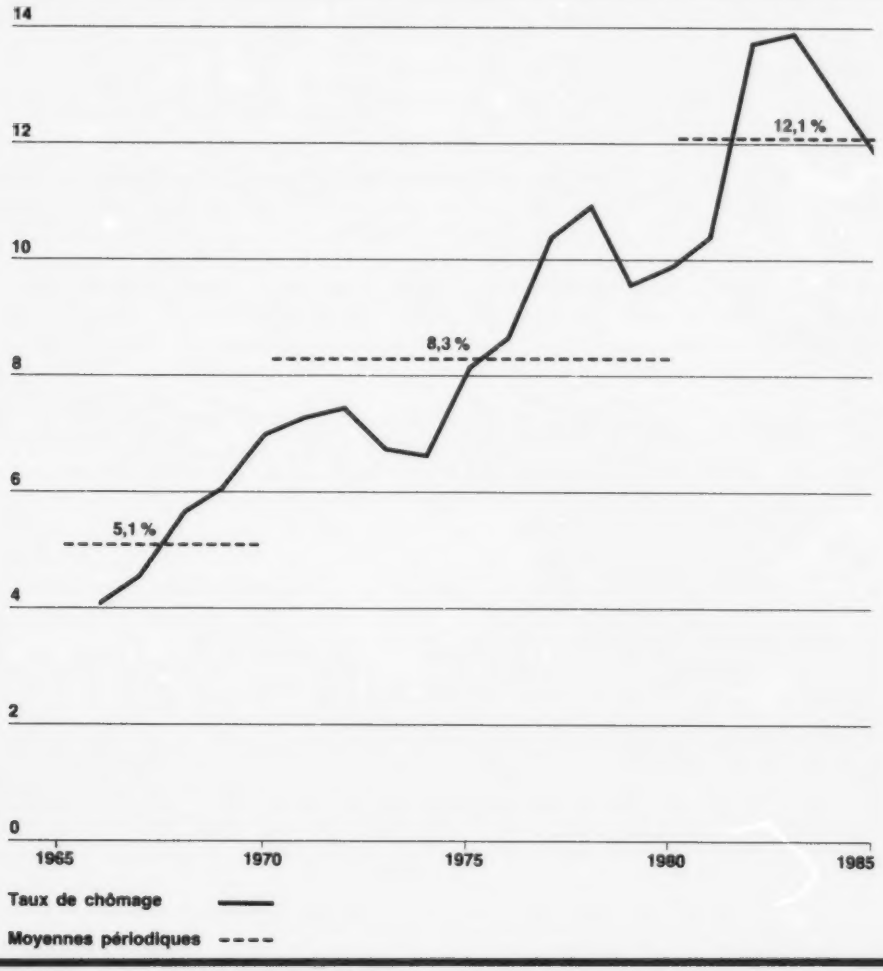
Sources: Comptes économiques provinces, S.G. 13-213.
Investissements privés et publics au Canada, S.C., 61-205.

Le chômage et le sous-emploi : une situation inacceptable

Le taux de chômage au Québec s'est accru depuis 1966, de sorte que sa moyenne a augmenté systématiquement d'une décennie à l'autre. En 1985, on dénombrait 376 000 chômeurs pour un taux de chômage de 11,8 %, soit 13,5 % de plus qu'en 1981.

Graphique II.6
TAUX DE CHÔMAGE AU QUÉBEC

(en pourcentage)



Source: Enquête sur la population active, S.C., 71-001

Pour mesurer l'ampleur de l'aggravation du problème du chômage depuis dix ans, il suffit de constater que par rapport à 1976, année où le taux de chômage s'établissait à 8,7 %, le nombre de chômeurs a augmenté de 143 000. Même si la hausse a touché toutes les catégories de travailleurs, le fardeau de la hausse du chômage a surtout été porté par les travailleurs âgés de 25 à 34 ans et

par ceux de plus de 55 ans. En dépit d'une réduction sensible du poids démographique des jeunes, leur taux de chômage s'est accru fortement pour atteindre un niveau inacceptable en raison des coûts individuels et sociaux qui en découlent.

La hausse du chômage s'accompagne généralement d'un accroissement de la durée du chômage, ce qui tend à décourager les travailleurs dans la recherche d'un emploi, lui-même de plus en plus rare. Cela explique en bonne partie l'augmentation extrêmement considérable survenue au Québec depuis quelques années des assistés sociaux aptes au travail. Depuis 1976, leur nombre a triplé, de sorte qu'aujourd'hui, plus de 70 % des ménages bénéficiaires de l'aide sociale ont un chef considéré comme apte au travail. Il est particulièrement troublant de constater que cette augmentation s'est poursuivie bien au-delà de la crise, puisque du début de la reprise, soit de l'automne 1982, jusqu'au quatrième trimestre de 1985, leur nombre est passé de 221 486 à 298 542, soit une hausse de 34,8 %. Comme ce phénomène implique un transfert du fardeau financier du soutien du revenu, de l'assurance-chômage (fonds fédéraux) à l'aide sociale (fonds partagés), il a des conséquences considérables sur les finances publiques du Québec.

Tableau II.3
ÉVOLUTION DU CHÔMAGE AU QUÉBEC
1976-1985

	Taux de chômage (%)		Chômeurs (milliers)		
	1976	1985	1976	1985	Variation
15 à 24 ans	15,5	18,1	113	126	13
25 à 34 ans	7,1	12,4	53	118	65
35 à 44 ans	5,7	8,6	29	65	36
45 à 54 ans	5,7	8,5	25	40	15
55 à 64 ans	5,4	10,3	13	27	14
Total	**8,7**	**11,8**	**233**	**376**	**143**
Ménages bénéficiaires de l'aide sociale dont le chef est apte au travail	—	—	92	286*	194

* Donnée préliminaire

Sources : Statistique Canada
Ministère de la main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu

III. L'ÉVOLUTION DES ÉQUILIBRES FINANCIERS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

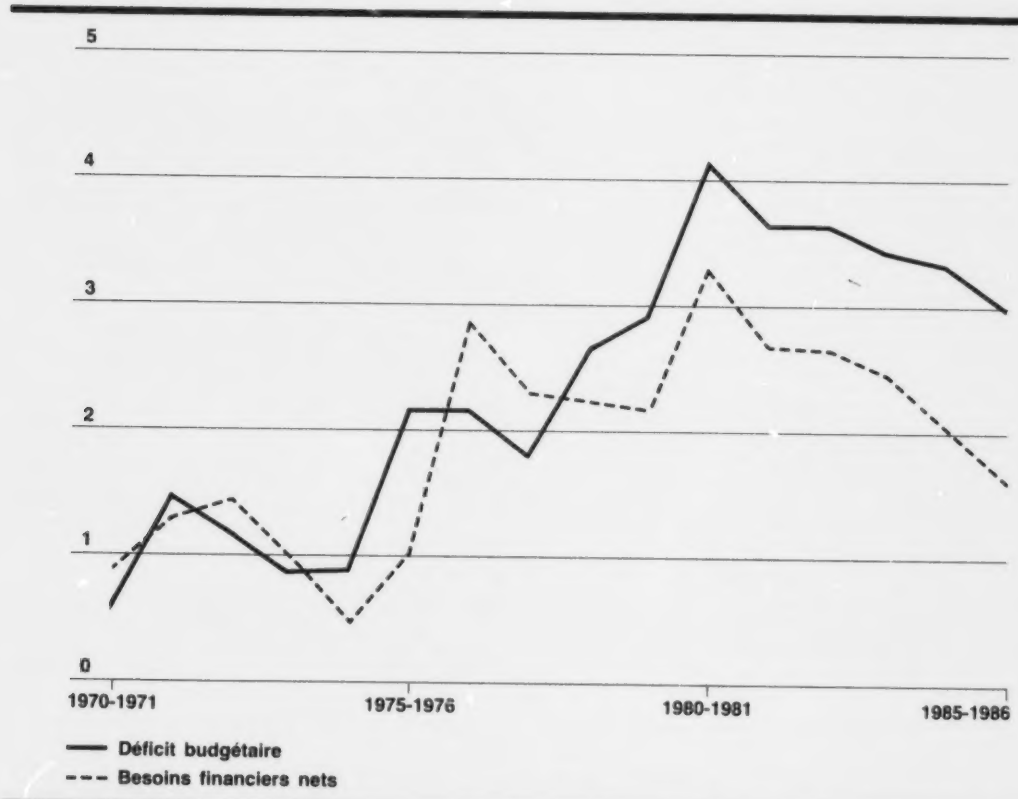
Comme nous venons de le voir, l'économie du Québec a connu, au cours des dernières années, des transformations majeures, certaines positives, d'autres négatives. Le chômage et le sous-emploi ont atteint des niveaux inacceptables. Le nombre d'assistés sociaux aptes au travail continue d'augmenter. De plus, l'augmentation de l'emploi par rapport au sommet de 1981 a surtout pris la forme d'emplois à temps partiel dans des secteurs moins bien rémunérés. Le sous-investissement chronique perdure. Sur cette toile de fond économique qui les influence lourdement, examinons maintenant de quelle façon ont évolué les équilibres budgétaires du gouvernement du Québec.

a) Une dette gouvernementale de plus en plus lourde

La situation financière du gouvernement du Québec s'est détériorée de façon importante au cours des dernières années. On observe notamment que la dette nette du gouvernement, qui reflète

Graphique III.1
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET BESOINS FINANCIERS NETS

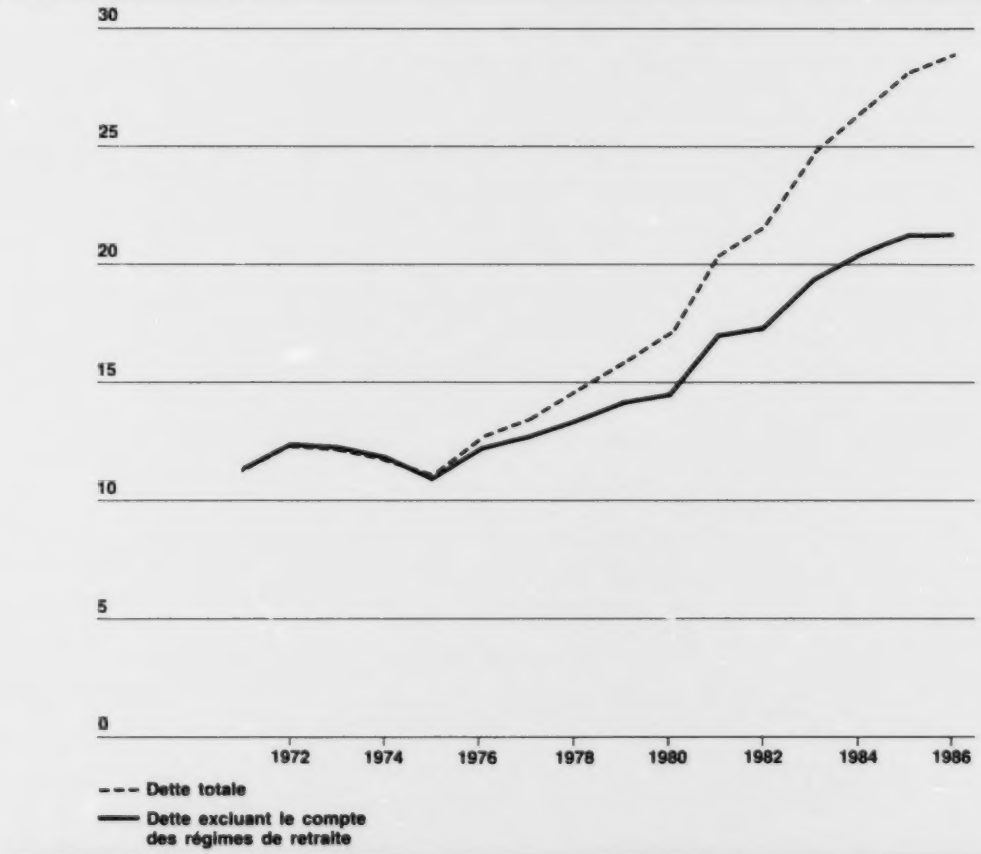
(en pourcentage du PIB)



l'accumulation des déficits annuels, aura quintuplé en neuf ans : elle était de 5,0 milliards de $ le 31 mars 1977 alors qu'elle devrait s'établir à 27,8 milliards de $[1] le 31 mars prochain.

Certes, le déficit budgétaire et les besoins financiers nets ont été stabilisés respectivement à 3 milliards de $ et à 2 milliards de $ au cours des dernières années, de sorte qu'ils représentent maintenant une proportion plus faible du produit intérieur brut qu'en 1980. Mais cette stabilisation du déficit et des besoins financiers nets n'a pas empêché une augmentation importante du fardeau de la dette par rapport à notre capacité de remboursement. Alors que la dette totale[2] du gouvernement représentait 17 % du PIB en 1980, elle en représentera 28,9 % le 31 mars prochain[3]. En 1971, c'était 11,2 %. C'est donc dire que l'endettement relatif du Québec a plus que doublé en quinze ans.

Graphique III.2
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DETTE TOTALE EN POURCENTAGE DU PIB
AU 31 MARS
(en pourcentage)



(1) Excluant la valeur des réserves accumulées d'Hydro-Québec qui ont été portées à l'actif du gouvernement par un ajustement comptable en 1981-1982.

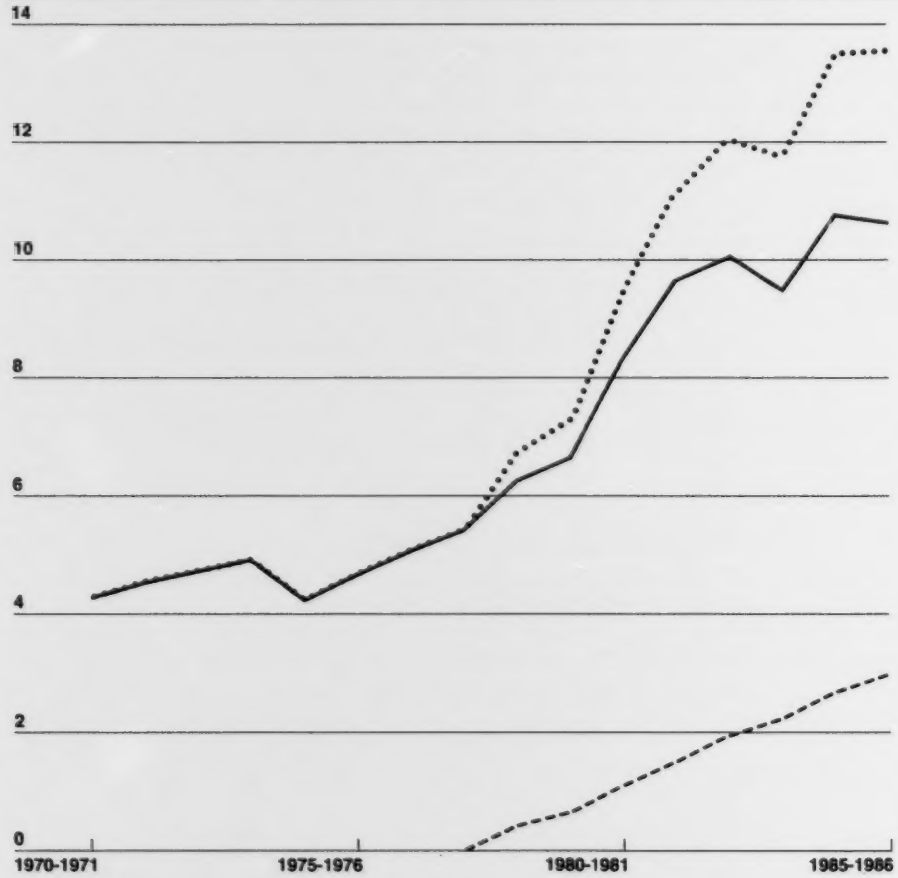
(2) La dette totale du gouvernement comprend la dette à long terme, les Bons du trésor et la provision relative aux régimes de retraite des secteurs public et para-public qui apparaît à son passif.

(3) Le rapport est calculé en divisant la dette au 31 mars d'une année donnée par le PIB de l'année civile se terminant le 31 décembre précédent.

Cette augmentation rapide de la dette reflète en partie la nouvelle façon de comptabiliser les engagements gouvernementaux envers les régimes de retraite du secteur public: depuis 1978-1979, en effet, une proportion croissante de ces engagements est incluse à chaque année dans la dette totale du gouvernement. L'annexe 5 présente les principaux éléments de la réforme de 1978 concernant la comptabilisation des régimes de retraite.

La contrepartie de l'augmentation de la dette gouvernementale, c'est évidemment le gonflement du service de la dette, particulièrement en période de taux d'intérêt élevés. Ainsi, alors que le gouvernement consacrait 308 millions de $ aux dépenses d'intérêt sur sa dette en 1974-1975, ce qui représentait 4,2 % de ses revenus budgétaires, il dépensera 3,3 milliards de $ à cette fin en 1985-1986, soit 13,5 % de ses revenus.

Graphique III.3
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DÉPENSES D'INTÉRÊTS EN POURCENTAGE DES REVENUS BUDGÉTAIRES



b) Des dépenses courantes financées par emprunts

Mais l'aspect de la situation financière du gouvernement du Québec qui est probablement le plus préoccupant, c'est que le gouvernement emprunte depuis plusieurs années maintenant des sommes importantes pour financer des dépenses courantes, en d'autres mots, pour « financer l'épicerie » !

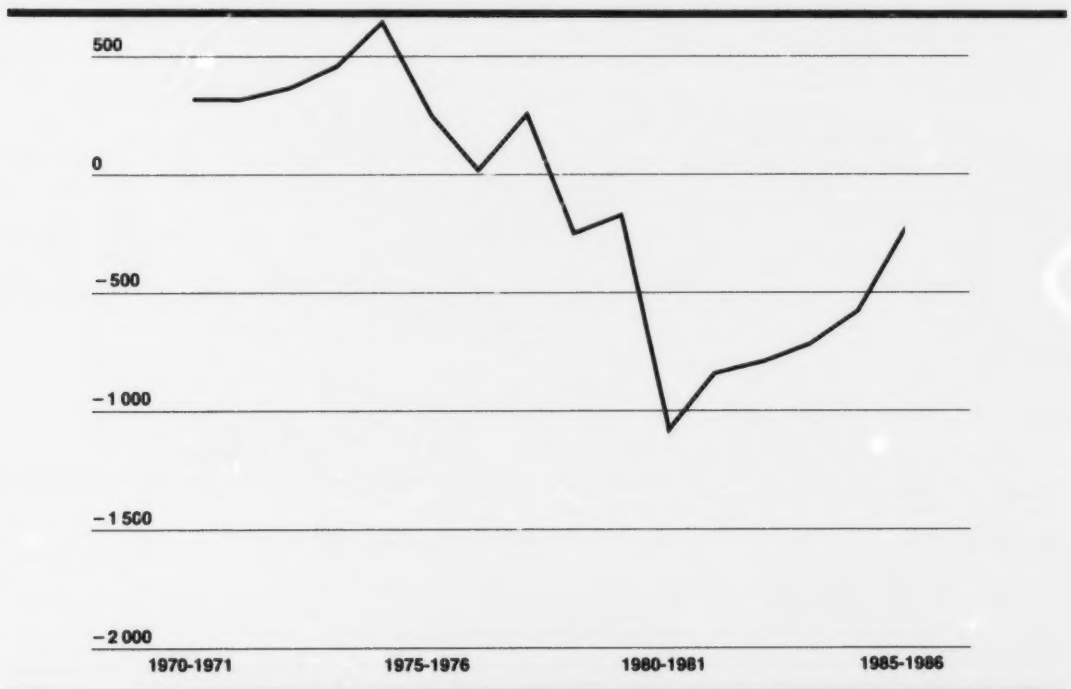
Pour mesurer cet aspect des finances publiques, on utilise le concept de « solde des opérations courantes », qui est la différence entre les revenus budgétaires du gouvernement et ses dépenses courantes. Lorsque ce solde devient négatif, le gouvernement se trouve à emprunter pour financer les dépenses courantes.

Le principe à suivre en ce domaine, c'est que la génération présente doit assumer le coût des dépenses courantes dont elle bénéficie. Dans la mesure où elle ne le fait pas, la génération présente transmet aux générations futures le fardeau de payer les services qu'elle s'est procurés. Bien sûr, un tel principe ne peut être appliqué d'une manière mécanique à chaque année financière. On reconnaît que les gouvernements doivent parfois s'éloigner temporairement de la norme pour des raisons conjoncturelles. Mais en moyenne et longue période, un gouvernement comme celui du Québec devrait s'abstenir de financer des dépenses courantes par emprunts.

Les dépenses utilisées dans le calcul du « solde des opérations courantes » sont définies comme les dépenses budgétaires, desquelles on soustrait les dépenses d'immobilisation et la contribution du gouvernement à titre d'employeur aux régimes de retraite des secteurs public et para-public. Ce concept correspond à l'un des critères utilisés traditionnellement dans l'évaluation de la qualité du crédit des provinces canadiennes par les agences de cotation. Le graphique qui suit présente l'évolution historique du solde des opérations courantes ainsi calculé.

Graphique III.4
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOLDE DES OPÉRATIONS COURANTES

(en millions de dollars)



On note que le solde des opérations courantes a été positif jusqu'en 1977-1978 pour devenir négatif depuis ce temps. Il y a donc eu une détérioration importante du solde de 1978-1979 à 1980-1981, suivie d'une amélioration au cours des dernières années. Le solde négatif se situe maintenant à 230 millions de $. La détérioration observée depuis la fin des années 1970 et plus particulièrement en 1980-1981 est loin d'avoir été resorbée. Le Québec continue en 1985-1986, trois ans après le début de la reprise économique, d'emprunter pour financer ses dépenses courantes.

Il importe toutefois de souligner que cette situation guère confortable concerne plus particulièrement le gouvernement du Québec, et non les autres composantes du secteur public provincial. Ainsi, au cours des dix dernières années, les municipalités ont été en mesure d'autofinancer une proportion élevée de leurs dépenses en capital ; il en fut de même pour Hydro-Québec, de sorte que le poids relatif de leur dette dans le PIB s'est stabilisé, et qu'il a même légèrement diminué à partir de 1982.

Depuis quelques temps, toutefois, les agences de cotation sont tentées de modifier leur façon de calculer le solde des opérations courantes des gouvernements et de considérer les contributions aux régimes de retraite comme des dépenses courantes.

Cette nouvelle approche soulève des difficultés d'application considérables et ne fait pas l'unanimité entre les spécialistes. Il existe notamment de grandes divergences dans le traitement accordé à cet item d'une province à l'autre.

Chose certaine, il nous faudra proposer prochainement une méthode d'évaluation et une pratique comptable mieux adaptées à l'égard des régimes de retraite. Quels que soient les résultats précis apportés par cette évaluation, elle fera certainement apparaître que les dépenses courantes financées par emprunts en 1985-1986 sont supérieures aux évaluations présentes. La valeur de l'ajustement requis pour équilibrer le solde des opérations courantes sera augmentée d'autant.

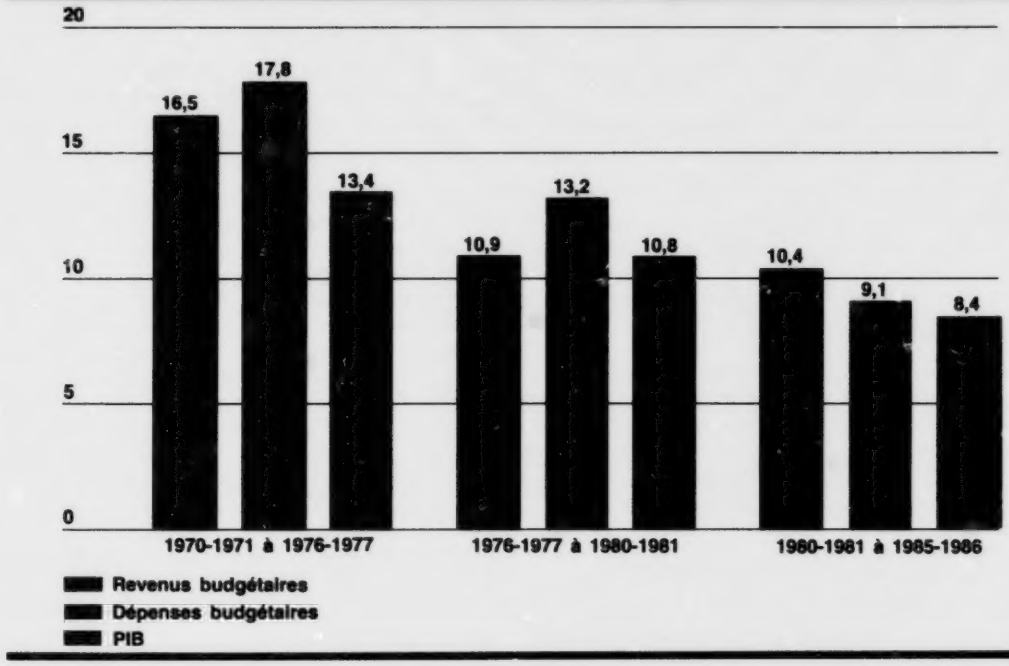
Pour des fins de comparaison dans le temps cependant, l'évaluation du solde des opérations courantes du Québec doit faire abstraction des contributions aux régimes de retraite en raison du fait que leur mode actuel de comptabilisation a fait apparaître au budget, à partir de 1978-1979, des sommes fort considérables qui n'étaient pas prises en compte auparavant.

c) Des dépenses qui augmentent trop rapidement

Contrairement à ce qui s'était passé depuis le début des années soixante-dix, les revenus autonomes du gouvernement ont augmenté au même rythme que l'économie au cours de la période de 1976-1977 à 1980-1981. Cette évolution découle de l'élimination de la taxe de vente sur certaines catégories de biens et de la réduction appréciable de l'impôt sur le revenu des particuliers qui ont atténué la croissance des revenus budgétaires.

Toutefois, ces réformes n'ont pas été financées d'une manière satisfaisante, notamment par un contrôle plus serré des dépenses. Cela s'avérait d'autant plus difficile qu'en même temps, le gouvernement entreprenait de comptabiliser d'une manière plus complète que cela n'avait été fait jusqu'alors, ses engagements à l'égard des régimes de retraite. En fait, de 1976-1977 à 1980-1981, le taux de croissance annuel des dépenses a dépassé de 2,4 points de pourcentage celui de l'économie, et de 2,3 points de pourcentage celui des revenus budgétaires.

Graphique III.5
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
TAUX DE CROISSANCE ANNUELS COMPOSÉS
REVENUS BUDGÉTAIRES, DÉPENSES BUDGÉTAIRES, PIB
(en pourcentage)



On constate facilement, avec le recul du temps, que nous ne nous sommes pas ajustés suffisamment rapidement au ralentissement structurel de l'économie du Québec à partir du milieu des années soixante-dix, ralentissement qui s'opérait aussi dans les autres pays industrialisés. Le taux de croissance de la production intérieure réelle québécoise, qui évoluait en moyenne de 4,5 % au début des années soixante-dix, a ainsi diminué après 1975 pour se situer autour de 2,5 %.

La croissance économique n'étant pas au rendez-vous, il en est résulté, bien sûr, un gonflement rapide du déficit. Celui-ci passa de 900 millions de $ en 1977-1978 à près de 3 milliards de $ en 1980-1981, ce qui représentait une proportion inégalée de 4,1 % du PIB. En conséquence, la dette totale du gouvernement qui était de 6,3 milliards de $ au 31 mars 1977, avait plus que doublé quatre ans plus tard, représentant désormais au delà de 20 % du PIB. En finançant ainsi par voie de déficit l'essentiel de ses réformes, le gouvernement acceptait non seulement une détérioration rapide de sa position budgétaire, mais il sacrifiait du même coup la flexibilité financière dont il aurait eu grand besoin pour faire face à la sévère récession qui a frappé le Québec par la suite.

En Ontario, la politique suivie au cours de cette période a été nettement plus prudente qu'au Québec. Ainsi, les revenus ont augmenté à un rythme plus rapide que les dépenses. En conséquence, le déficit qui avait atteint 1,8 milliard de $ en 1977-1978, était ramené à 1,3 milliard de $ en 1980-1981, soit à peu près au même niveau qu'en 1976-1977. La dette du gouvernement de l'Ontario[1], qui représentait 11,8 % du PIB en mars 1977, avait peu augmenté et se situait à 13,3 % quatre ans plus tard.

(1) Incluant la dette à long terme consolidée, les Bons du trésor et la provision relative à la Caisse de retraite des fonctionnaires et au fonds de rajustement de cette caisse apparaissant au passif.

d) Les durs lendemains de la crise

À compter du printemps de 1981, devant un déficit budgétaire de près de 3 milliards de $ et une croissance économique anémique, le gouvernement haussa d'abord le fardeau fiscal des entreprises. Puis, à l'automne de 1981, lorsque l'effet négatif de la récession économique commenca à se faire sentir sur ses revenus, il imposa une augmentation de la taxe de vente et de la taxe sur les carburants représentant 900 millions de $ sur une base annuelle.

Compte tenu de l'ampleur de la récession et de l'état des finances publiques, le gouvernement introduisit en janvier 1983 une récupération salariale qui devait lui rapporter 500 millions de $ d'économies budgétaires en 1982-1983, tout en imposant un gel modulé des salaires pour 1983-1984.

En même temps, il adopta des mesures pour diminuer le rythme de croissance de ses dépenses. La plus importante fut l'instauration d'une nouvelle politique salariale accompagnée de modifications aux régimes de retraite des employés du secteur public. L'objectif de la nouvelle politique était de ramener les salaires à un niveau comparable à celui du secteur privé. Il fut donc décidé d'aligner la croissance des salaires sur le taux d'inflation moins 1,5 point de pourcentage. Comme les salaires représentent près de la moitié du budget du gouvernement, une telle politique aurait normalement dû alléger de beaucoup le problème des finances publiques au Québec. Tel ne fut pas le cas et ce, en raison de l'ampleur de la récession, du ralentissement de la croissance des transferts fédéraux mais aussi, paradoxalement, en raison de la croissance encore trop élevée des dépenses budgétaires.

Car malgré les sacrifices demandés aux employés du secteur public et à l'ensemble des contribuables, de nouveaux programmes de dépenses ont été mis sur pied, annulant une bonne partie des efforts de rationalisation. Ainsi, de 1981-1982 à 1985-1986, le gouvernement a entrepris de nouvelles dépenses pour un montant de 1,6 milliard de $, ce qui représente près de la moitié des compressions budgétaires effectuées au cours de cette période. À cet égard, le plan de relance de l'économie annoncé en novembre 1983 a ajouté plusieurs programmes permanents à la structure des dépenses du gouvernement, ce qui amplifie les problèmes actuels de croissance des dépenses.

Le tableau qui suit résume l'essentiel des contraintes auxquelles a dû faire face le gouvernement dans la préparation de ses cinq derniers budgets. Comme on peut le constater, au cours de la période, la croissance « automatique » des dépenses — c'est-à-dire l'augmentation qui résulte simplement de la poursuite des programmes existants — a excédé en moyenne d'environ 650 millions de $ par année l'augmentation correspondante des revenus bugétaires. À cela, le gouvernement a ajouté des dépenses discrétionnaires pour plus de 300 millions de $ par année. Il en est résulté une impasse annuelle moyenne de 1 milliard de $ et une impasse cumulative de 5 milliards de $, financée par 905 millions de $ de hausse discrétionnaire des revenus autonomes, par plus de 3,7 milliards de $ de compressions budgétaires, ainsi que par une augmentation du déficit de 250 millions de $.

Tableau III.1
ÉVOLUTION AUTOMATIQUE ET DISCRÉTIONNAIRE DES REVENUS ET DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC POUR LA PÉRIODE 1980-1981 à 1985-1986
(en millions de dollars)

	Moyenne annuelle	Ensemble de la période
Croissance « automatique » des revenus budgétaires[1]	1 692	8 457
Croissance « automatique » des dépenses budgétaires	– 2 345	– 11 723
Croissance discrétionnaire des dépenses budgétaires[2]	– 318	– 1 590
Impasse budgétaire à financer	– 971	– 4 856
Financement de l'impasse budgétaire		
a) Hausses discrétionnaires des revenus :		
— impôts et taxes prélevés auprès du		
• secteur privé	20	99
• secteur public[3]	80	400
— tarifs et dividendes des sociétés d'État	81	406
b) Compressions budgétaires[4]	741	3 705
c) Augmentation du déficit	49	246
Total	**971**	**4 856**

(1) Calculée en retranchant de la croissance des revenus les hausses ou baisses discrétionnaires de ceux-ci, l'indexation des exemptions personnelles à l'impôt sur le revenu des particuliers étant considérée comme une baisse discrétionnaire de revenus.

(2) Comprend une estimation du développement consenti en cours d'année.

(3) Ces hausses proviennent principalement de la contribution des employeurs au fonds des services de santé prélevée auprès du gouvernement et des sociétés d'État et de la taxe sur le capital des sociétés d'État.

(4) Compressions annoncées lors du dépôt des crédits.

e) Une politique fiscale et budgétaire procyclique

En omettant de tenir compte du ralentissement structurel des économies occidentales et en diminuant de façon importante le fardeau fiscal des contribuables à la fin des années soixante-dix sans s'assurer d'un contrôle serré de ses dépenses, le gouvernement se retrouvait dans une situation délicate pour entreprendre les années quatre-vingt. Or, au moment où commençait la pire récession économique de l'après-guerre, le gouvernement a été forcé d'adopter des mesures de redressement budgétaire qui ont amplifié la crise, contraint qu'il était d'éviter une nouvelle hausse de son déficit. En outre, le gouvernement a pratiqué au cours des dernières années une politique budgétaire et fiscale procyclique.

Cette constatation repose sur l'examen de l'évolution du déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles au cours de la période 1978-1979 à 1985-1986[1]. En effet, les fluctuations du solde budgétaire d'une année à l'autre reflètent les décisions du gouvernement quant à ses revenus et à ses dépenses, mais elles reflètent aussi l'influence des variations conjoncturelles de l'économie sur certains postes de ces mêmes revenus et dépenses qui agissent comme stabilisateurs automatiques et permettent d'atténuer les fluctuations de l'économie.

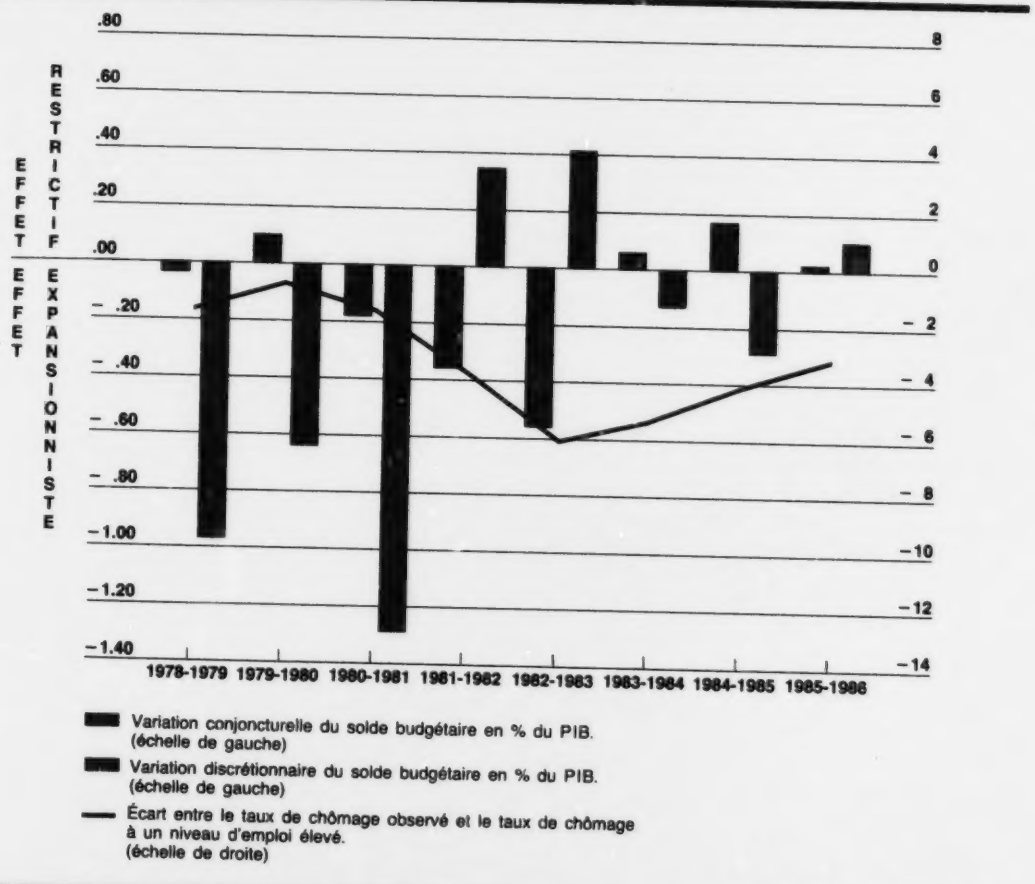
(1) De façon générale, la méthode utilisée pour calculer le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles est susceptible d'affecter la précision des mesures effectuées ; par exemple, les fluctuations importantes des taux d'intérêt au cours des dernières années de même que la variabilité des transferts fédéraux peuvent avoir modifié l'ampleur mais pas la direction des mouvements observés.

Pour déceler la véritable orientation budgétaire du gouvernement, il faut donc décomposer la variation du déficit budgétaire selon sa composante conjoncturelle, c'est-à-dire attribuable aux fluctuations de l'économie, et sa composante discrétionnaire, c'est-à-dire imputable aux décisions fiscales et budgétaires du gouvernement.

Appliquée au budget du gouvernement du Québec, cette approche révèle que la composante discrétionnaire des politiques budgétaires et fiscales du gouvernement a contribué à accentuer les variations de la conjoncture au cours des dernières années.

À la fin des années soixante-dix, le gouvernement a mené une politique budgétaire essentiellement expansionniste pendant une période relativement favorable au plan conjoncturel. Mais les mesures discrétionnaires qu'il a adoptées par la suite à partir de 1981-1982 (hausses de taxes et compressions budgétaires), afin d'empêcher une détérioration encore plus prononcée de sa situation financière, ont été introduites au plus mauvais moment, c'est-à-dire alors que l'économie s'écroulait. On est donc ainsi venu annuler une grande partie des effets positifs des stabilisateurs automatiques.

Graphique III.6
ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE CORRIGÉ DES VARIATIONS CONJONCTURELLES



En 1983-1984, le gouvernement a renversé la vapeur et adopté des mesures expansionnistes. Leurs effets ont été encore plus importants en 1984-1985, alors que les programmes du plan de relance de novembre 1983 atteignaient leur rythme de croisière. Cette injection de fonds se produisait au moment où la reprise économique était bien engagée.

Il n'est évidemment pas question de prétendre que le gouvernement du Québec serait en mesure d'éliminer les cycles économiques par le seul effet de sa politique budgétaire ou fiscale. Il devrait au moins garder en réserve suffisamment de flexibilité financière pour ne pas être contraint d'empirer la situation de l'économie lorsqu'elle subit une récession.

IV. LES REVENUS BUDGÉTAIRES

Ce que nous avons vu jusqu'ici établit clairement qu'au Québec, les impasses budgétaires surgissent et parfois s'incrustent dans les finances publiques en raison de la croissance trop rapide des dépenses budgétaires. C'était vrai dès la fin des années soixante-dix lorsque le déficit a bondi de 900 millions de $ à près de 3 milliards de $ en trois ans. C'était vrai au moment de la récession de 1982, et dans les années qui suivirent, alors que la croissance « automatique » des dépenses a dépassé celle des revenus d'environ 650 millions de $ en moyenne par année. C'est encore vrai aujourd'hui, comme nous l'avons vu en première partie de ce document, puisque les deux tiers de l'impasse à résoudre pour 1986-1987 sont imputables aux dépassements du coût des programmes existants, aux compressions non réalisées et aux nouvelles initiatives de dépenses. C'est pourquoi nous examinerons plus en détail la composition des dépenses du gouvernement au chapitre suivant.

Auparavant, il convient de revoir ce qui se passe du côté des revenus. L'examen sera bref, en raison du fait que l'analyse a déjà été effectuée en bonne partie dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers. Mais il permettra néanmoins de constater qu'à l'égard des revenus, les voies de solution à l'impasse présente sont plutôt limitées. De plus, on y trouve des sources additionnelles de préoccupation relativement aux transferts fédéraux.

Dans l'Énoncé de politiques budgétaires de décembre dernier, le gouvernement a devancé d'un an la réduction des taux marginaux d'imposition du revenu des particuliers, réduit le taux de la taxe sur les carburants dans les régions périphériques et éliminé une partie de la taxe sur les primes d'assurance, diminuant ainsi le fardeau fiscal des québécois de façon notable. Il a agi de cette façon en toute connaissance de cause vis-à-vis la situation budgétaire de 1986-1987, car il était et il demeure convaincu que telle était la voie à suivre pour rendre plus concurrentielle la fiscalité québécoise.

Conjuguées aux hausses de taxes annoncées dans le dernier Discours sur le budget de l'Ontario, ces mesures ont réduit l'écart de fardeau fiscal entre les agents économiques du secteur privé du Québec et de l'Ontario. Cet écart s'établira à 4,4 % en 1986, alors qu'il atteignait 15,1 % en 1982 (voir à l'annexe 3 le détail des résultats et un résumé de la méthodologie utilisée pour calculer l'écart entre le fardeau fiscal des deux provinces).

Donc, vu dans son ensemble, le fardeau fiscal au Québec apparaît désormais comme étant relativement concurrentiel, du moins par rapport à l'Ontario. Mais il est toutefois réparti inégalement, puisqu'il est marginalement inférieur (−2,2 %) dans le cas des entreprises, et sensiblement supérieur (+7,2 %) dans celui des particuliers.

Autre différence de taille, la fiscalité québécoise repose de façon importante sur les taxes à la production, et particulièrement sur l'impôt sur le revenu des particuliers. En 1986, les gouvernements provincial et locaux du Québec tireront 42 % de leurs revenus des taxes à la production, alors que ceux de l'Ontario n'en obtiendront que 31 %. De plus, alors que 33 % des revenus du Québec proviennent de l'impôt sur le revenu des particuliers, cette proportion n'est que de 23 % en Ontario.

Tableau IV.1
PRINCIPALES SOURCES DE TAXATION PROVINCIALE ET LOCALE PRÉLEVÉES AUPRÈS DU SECTEUR PRIVÉ
ANNÉE D'IMPOSITION 1986
(répartition en pourcentage)

	Structure québécoise de taxation	Structure ontarienne de taxation
Taxes sur la production		
• impôt des particuliers	33,0	22,8
• impôt des sociétés	9,1	8,4
TOTAL PARTIEL	42,1	31,2
Taxes sur le patrimoine et les personnes		
• taxes foncières	22,9	29,7
• primes d'assurance-maladie	—	5,3
Taxes à la consommation	28,6	28,0
Taxes sur les ressources naturelles et tarification	6,4	5,8
TOTAL	**100,0**	**100,0**

Le phénomène est cependant récent et résulte notamment de la politique québécoise à l'égard de l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la réforme de ce même impôt survenue en 1978.

On voit tout de suite les conséquences possibles d'une telle différence de structure fiscale dans le contexte d'une ouverture plus grande de notre économie sur les marchés mondiaux et d'une plus grande libéralisation des échanges. Il faut envisager de soulager les activités productives, quitte à recourir davantage à d'autres sources de taxation et à la tarification. Autrement, le régime fiscal actuel risque de nuire aux produits québécois dans la bataille pour la conquête des marchés extérieurs.

Examinons maintenant quelques autres caractéristiques de notre régime de taxation.

a) La taxation des particuliers

Les contribuables à haut revenu

Comme le fardeau fiscal d'une bonne partie des contribuables à faible revenu est moins lourd au Québec qu'en Ontario, l'essentiel du fardeau fiscal supplémentaire des particuliers (1 milliard de $) est supporté par les contribuables à revenus moyens et élevés. Ainsi, le régime fiscal des particuliers est beaucoup plus progressif au Québec qu'en Ontario (voir à ce sujet les graphiques en annexe) et il n'est toujours pas parfaitement concurrentiel pour les contribuables à haut revenu en dépit des modifications apportées à la structure d'impôt pour l'année 1986. Ceux-ci sont en effet assujettis à des taux marginaux d'imposition plus élevés. Ainsi, en 1985, l'écart entre les taux marginaux maximums d'imposition au Québec et en Ontario était de 10,1 points de pourcentage, ces taux maximums étant respectivement de 62,1 % et 52,0 % au Québec et en Ontario. Les mesures annoncées dans le Discours sur le budget 1985-1986 et dans l'Énoncé budgétaire de décembre dernier ont permis de réduire cet écart de 10,1 à 4,1 points de pourcentage. C'est la première fois depuis 1977 qu'il est inférieur à 5 points de pourcentage et que le taux marginal maximum de taxation du Québec n'est pas le plus élevé au Canada. En contrepartie, toutefois, les avantages fiscaux du régime d'épargne-actions du Québec ont été diminués.

Tableau IV.2
PROPORTION DES CONTRIBUABLES QUÉBÉCOIS PAR RAPPORT À CEUX DU CANADA ET DE L'ONTARIO
(en pourcentage)

	Tous les contribuables	Contribuables dont les revenus sont inférieurs à 50 000 $[1]	Contribuables dont les revenus sont de 50 000 $[1] et plus
Québec/Canada			
1976	24,5	24,5	24,4
1977	24,4	24,4	24,2
1978	25,1	25,1	21,7
1979	24,8	24,9	21,0
1980	*	*	*
1981	24,9	25,1	18,6
1982	24,9	25,0	18,6
1983	24,8	24,9	18,8
Québec/Ontario			
1976	61,9	61,9	63,5
1977	61,6	61,6	61,0
1978	65,3	65,5	54,5
1979	64,8	65,0	53,3
1980	*	*	*
1981	68,0	68,5	48,3
1982	67,2	67,8	45,8
1983	65,6	66,1	45,4

* Absence de données fiscales comparables.
(1) En dollars de 1981 indexés selon l'évolution du salaire industriel moyen.
Source: Statistiques fiscales fédérales, 1976 à 1983.

On peut s'interroger sur l'effet qu'a dû exercer le maintien, pendant plusieurs années, d'un écart aussi prononcé de taux d'imposition sur la volonté des contribuables à revenu élevé de résider au Québec. À cet égard, il convient de noter que la proportion des contribuables canadiens à haut revenu résidant au Québec a diminué constamment de 1976 à 1983, passant de 24,4 % à 18,8 %. Cette tendance a été particulièrement marquée depuis 1978, année où l'écart entre le taux marginal maximum d'imposition au Québec et en Ontario a été porté à 10 points de pourcentage.

L'incitation au travail des ménages à faible revenu

Comme l'a montré le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, les ménages à faible revenu font face à un régime fiscal et de sécurité du revenu qui les incite peu à retourner sur le marché du travail. Cette situation peut avoir des conséquences déplorables sur le fonctionnement du marché du travail et sur le dynamisme de l'économie québécoise. En outre, le régime actuel de sécurité du revenu soulage la misère sans apporter de solution durable au problème du chômage. De fait, sauf pour quelques programmes expérimentaux, il ne s'attaque d'aucune façon aux causes fondamentales du chômage de longue durée que sont la faible scolarisation et le manque d'expérience et de spécialisation sur le marché du travail.

Il y a également un manque d'intégration entre les régimes de taxation et de transferts. En conséquence, l'État aide d'une main certains ménages pour leur permettre de défrayer leurs besoins essentiels, et de l'autre, leur prélève des impôts. Un tel système, mal intégré et comportant peu d'incitation au travail, ne favorise pas la prise en charge des individus et des familles par eux-mêmes et soulève des problèmes tant sur le plan financier que sur les plans économique et social.

b) La taxation des entreprises

Globalement, le fardeau fiscal des entreprises québécoises se compare avantageusement avec celui qu'elles supporteraient si on leur appliquait la structure fiscale ontarienne. En effet, la fiscalité québécoise leur accorde en 1986 un fardeau de 2,2 % moins élevé que la fiscalité ontarienne. Cela s'explique en grande partie par l'importance des taxes municipales et scolaires chargées aux entreprises en Ontario.

Tableau IV.3
ÉCART DE FARDEAU FISCAL DES ENTREPRISES QUÉBÉCOISES PAR SOURCE
STRUCTURES FISCALES QUÉBÉCOISE ET ONTARIENNE
ANNÉE D'IMPOSITION 1986

	Écart	
	En millions de $	**En %**
Impôt des sociétés[1]	210	13,3
Taxes à la consommation	273	20,9
Tarification et recettes provinciales diverses	−89	−26,2
Taxes municipales et scolaires	−515	−23,0
Écart total de fardeau fiscal	**−121**	**−2,2**

(1) Incluant l'impôt sur les profits, la contribution des employeurs au Fonds des services de santé et la taxe sur le capital.

En plus des impôts, taxes et tarifs divers que les entreprises doivent supporter, elles sont également tenues de verser des contributions à des organismes paragouvernementaux en fonction de leur masse salariale cotisable. C'est ce que l'on appelle la « parafiscalité ». Ainsi, tout employeur au Québec doit verser une contribution à divers organismes, en fonction de sa masse salariale cotisable, de 2,05 % en moyenne à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, de 1,8 % à la Régie des rentes du Québec, de ⅛ de 1 % à la Commission des normes du travail et de 3,29 % au régime fédéral d'assurance-chômage.

Tableau IV.4
TAUX DE PRÉLÈVEMENT À L'ÉGARD DE LA PARAFISCALITÉ
CONTRIBUTION DE L'EMPLOYEUR
QUÉBEC ET ONTARIO
ANNÉE D'IMPOSITION 1986

	Salaire maximum cotisable	**Québec**	**Ontario**
	($)	**(%)**	**(%)**
Santé et Sécurité du travail	34 500[1]	2,05 [2]	2,66[2]
R.R.Q.	25 800	1,80	1,80
Normes du travail	34 500	0,125	—
Assurance-chômage	25 740	3,29	3,29
Total		**7,27**	**7,75**

(1) Le salaire maximum cotisable est celui applicable au Québec.
(2) Ces taux représentent les taux moyens prévus de cotisation pour l'ensemble des entreprises.

Au total, un employeur québécois peut être amené à verser, en ajoutant à la parafiscalité la contribution de 3 % des employeurs au Fonds des services de Santé, un montant s'élevant à plus de 10 % de sa masse salariale cotisable, alors que cette proportion ne se situe qu'à 7,75 % en Ontario. De plus, la taxe sur le capital versé, qui est plus élevée au Québec (0,45 % versus 0,3 % en Ontario), ajoute au fardeau fiscal des entreprises une charge fixe additionnelle. Ce phénomène est cependant compensé par des taxes foncières plus faibles au Québec qu'en Ontario.

Globalement, le régime québécois de taxation des entreprises, qui repose largement sur les charges fixes plutôt que variables (impôt sur les profits des corporations) comporte à la fois des avantages et des inconvénients, si on le compare au régime existant en Ontario. Certes, de telles charges viennent réduire le revenu imposable des entreprises, mais elles ne sont guère sensibles aux fluctuations dans leur capacité de payer. L'ensemble du système s'avère relativement avantageux pour les entreprises plus efficaces ayant des profits élevés, particulièrement si elles opèrent dans le secteur manufacturier, mais devient plus lourd à supporter dans les périodes de récession ou de basse conjoncture.

Les impôts et taxes prélevés sur les entreprises québécoises représentent 25 % des revenus des gouvernements provincial et locaux. À l'instar des particuliers, elles bénéficient par ailleurs des biens et services publics et, pour plusieurs d'entre elles, de toute une panoplie de subventions directes et indirectes. Selon une étude du secrétariat du Conseil du trésor dont nous reparlerons plus loin, le gouvernement du Québec versait, en 1983-1984, 750 millions de $ de plus que celui de l'Ontario en aide aux entreprises du secteur privé. Plus de la moitié de ces sommes étaient dirigées vers les secteurs de l'agriculture et des forêts.

Dans un grand nombre de cas, les subventions du Québec viennent s'ajouter à celles du gouvernement fédéral. De plus, ces subventions ne sont pas toujours intégrées avec les encouragements fiscaux dont bénéficient les entreprises. Enfin, il n'est pas évident que, secteur par secteur ou région par région, toutes ces subventions constituent des moyens vraiment efficaces pour stimuler la croissance économique et la création d'emplois.

c) L'érosion de l'assiette fiscale

Le régime d'imposition du Québec comporte plusieurs dépenses fiscales (abris fiscaux, etc.) dont le coût global est élevé. Par dépenses fiscales, on entend les exemptions, déductions ou crédits d'impôts qui se traduisent par une diminution des revenus du gouvernement. Sauf dans le cas du régime d'épargne-actions, de l'allocation de disponibilité et du crédit québécois de taxes foncières, les dépenses fiscales qui sont spécifiques au Québec sont relativement peu coûteuses. Généralement, on retrouve à peu près les mêmes dépenses fiscales au Québec et au fédéral, et c'est à l'égard de ces dépenses fiscales communes que les coûts sont les plus élevés.

Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une prolifération au Canada de mesures fiscales d'incitation à l'épargne, à l'investissement et à l'emploi. L'introduction récente par le gouvernement fédéral de l'exemption à vie de 500 000 $ de gains en capital n'a fait qu'ajouter à l'ampleur des dépenses fiscales existantes et a accéléré l'érosion de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers. De fait, cette dernière mesure représente la plus coûteuse des dépenses fiscales introduites au Canada depuis 1971 puisqu'elle signifie, à maturité, une perte de revenus de l'ordre de 1,5 milliard de $ pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

Il est permis de s'interroger sur le bien-fondé de cette politique fédérale alors que les tendances actuelles en matière de politiques fiscales vont nettement dans le sens d'une simplification du régime de taxation accompagnée d'une réduction des taux d'imposition financée par une élimination graduelle des abris fiscaux. À cet égard, le gouvernement américain envisage une réforme qui aurait pour effet d'abaisser de 50 % à 35 % son taux marginal maximum d'imposition des particuliers en échange d'une réduction importante de certaines dépenses fiscales.

Le gouvernement canadien ne peut ignorer cette tendance au moment même où les États-Unis s'apprêtent à réduire leurs taux marginaux d'imposition et à ouvrir le dialogue en vue de libéraliser les échanges avec le Canada. Dans le contexte budgétaire actuel des gouvernements fédéral et québécois, des dépenses fiscales aussi importantes soulèvent des interrogations. Il est évident par contre qu'en ce domaine l'action du Québec ne peut diverger sensiblement de l'action fédérale.

Enfin, les taxes à la consommation comportent aussi des exemptions coûteuses pour le trésor public. Il suffit de mentionner qu'au Québec plusieurs catégories de biens, entre autres les vêtements, les chaussures et les meubles ont été exemptés de la taxe de vente au cours des dernières années, alors qu'ils sont taxés dans les autres provinces. En outre, les taxes à la consommation dont les assises ont été établies au début du siècle, n'ont jamais été ajustées au contexte actuel où les services comptent pour une part substantielle de la consommation courante des ménages.

d) La tarification des services : une source de revenus sous-utilisée au Québec

Du point de vue du contrôle des dépenses publiques, la tarification des services présente un avantage important dans un grand nombre de cas où les bénéficiaires de ces services peuvent être bien identifiés. Ce mode de contribution permet, bien sûr, d'accroître les revenus de l'État, mais son principal mérite vient du fait qu'il facilite la rationalisation de la demande des services en limitant leur consommation abusive. C'est l'usager des services, plutôt que l'ensemble des payeurs de taxes, qui assume la facture dont il est responsable.

De plus, la tarification n'a pas d'impact négatif important sur l'économie, la production et l'emploi. Bien au contraire, elle favorise une meilleure allocation des ressources dans l'économie.

Malgré ses avantages, la tarification demeure un instrument sous-utilisé au Québec. Dans le domaine de l'éducation, par exemple, les frais de scolarité ne représentent que 7 % des coûts de fonctionnement du réseau universitaire et leur niveau n'atteint pas la moitié des frais exigés en Ontario. Il est vrai que les études universitaires constituent un investissement en ressources humaines dont bénéficie l'ensemble de la population et il est donc logique que celle-ci en assume une partie des coûts. Mais on doit reconnaître en toute équité que les étudiants eux-mêmes tirent aussi une part fort significative des bénéfices de leurs études.

Tableau IV.5
COMPARAISON DES FRAIS DE SCOLARITÉ UNIVERSITAIRE ENTRE LE QUÉBEC ET L'ONTARIO
JANVIER 1986
(en dollars)

	Niveau au Québec	Niveau en Ontario
Frais de scolarité universitaire :		
1er cycle : — Administration	510	1 200
— Éducation	510	1 200
— Médecine	590	1 570
— Génie	500	1 300
— Sciences	550	1 240
2e et 3e cycles	510	1 250

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, la loi fédérale C-3 limite considérablement les possibilités de tarification. Au Québec, aucun tarif n'est exigé à l'exception des frais d'hébergement en centres hospitaliers de longue durée et des frais pour chambres privées ou semi-privées dans les centres de courte durée. Ces frais sont, de toute façon, inférieurs à ceux prélevés par le gouvernement ontarien.

Par ailleurs, le gouvernement offre à la population un ensemble de biens et de services qui s'adressent à des clientèles spécifiques et bien identifiables: centres de ski, terrains de camping, aide technique aux entreprises, etc. En 1985-1986, les coûts engendrés par la production de ces biens et services s'élèveront à 1,3 milliard de $, alors que leur tarification ne fera entrer que 437 millions de $ dans les coffres de l'État. Donc, le taux global d'autofinancement atteint à peine 30 %. Sans viser nécessairement la couverture complète des coûts, il est sûrement possible de hausser le taux d'autofinancement de ces activités, d'autant plus que l'État est en concurrence avec le secteur privé dans la production de plusieurs de ces biens et services.

e) La diminution progressive des transferts fédéraux

Du côté des revenus budgétaires, les problèmes financiers du gouvernement du Québec ont été augmentés subtantiellement par le ralentissement des transferts fédéraux à partir de 1984-1985. En effet, les transferts fédéraux en espèces, qui représentent plus du quart des revenus budgétaires du gouvernement, n'ont enregistré qu'une croissance de 0,4 % en 1984-1985 et sont prévus croître de 1,4 % en 1985-1986. Les règles en vigueur depuis 1982, au titre de la péréquation et du financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire, commençent donc à affecter sérieusement les revenus du gouvernement. L'annexe 4 traite plus en détail des problèmes soulevés par les transferts fédéraux.

Concernant la péréquation, le nouveau mode de calcul introduit en 1982 devait réduire fortement les transferts au Québec et au Manitoba. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a prévu une garantie transitoire permettant un passage progressif de l'ancienne à la nouvelle formule. Toutefois, suite à l'expiration de cette garantie en 1984-1985, il est apparu que quatre provinces, dont le Québec, verraient leurs paiements réduits en 1985-1986. Face à ce problème, le gouvernement fédéral décidait, le 1er avril 1985, d'accorder aux provinces bénéficiaires des « paiements supplémentaires de péréquation », qui s'élevaient à 110 millions de $ dans le cas du Québec en 1985-1986. Ces paiements forfaitaires devaient représenter une garantie de 95 % des paiements de 1984-1985 mais il appert qu'ils n'en assureraient plus que 92,8 % au Québec si aucune correction n'était apportée. Au cours des prochaines années, le plein impact de la nouvelle formule se fera sentir, ce qui entraînera des réductions importantes de transferts pour le Québec. Ainsi, les paiements de péréquation qui représentaient 16,0 % des revenus budgétaires en 1982-1983 n'en représenteront plus que 11,2 % en 1986-1987.

Le financement des programmes établis (FPE) dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire a également connu des remaniements qui auront affecté le Québec comme les autres provinces depuis 1982. Ceux-ci auront réduit les revenus du Québec de près de 1,2 milliard de $ de 1982-1983 à 1985-1986, ce manque à gagner exerçant une pression importante sur les finances du gouvernement. Par ailleurs, en l'absence de toute nouvelle modification aux modes de calcul, ces coupures engendreront des baisses de revenus additionnelles de 1,2 milliard de $ de 1986-1987 à 1988-1989.

Ainsi, en ne faisant que perpétuer les nouvelles règles adoptées en 1982, le gouvernement fédéral pourra réaliser une économie substantielle dans les années futures. Il s'apprête toutefois à imposer des restrictions additionnelles. En effet, le ministre des Finances du Canada a déposé, le 14 février 1986, un projet de loi (C-96) visant à réduire de deux points de pourcentage par année le taux de croissance de la contribution fédérale au FPE. Cette coupure, conçue pour générer une économie globale de 2 milliards de $ par année à compter de 1990-1991, sera graduellement mise en place dès 1986-1987, soit une année avant l'échéance normale des arrangements fiscaux actuels.

Compte tenu de l'évolution prévisible des coûts dans les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire, le fardeau financier à la charge du Québec s'accroîtra inévitablement, alors que les modifications apportées au FPE depuis 1982 et les nouvelles coupures contenues dans la loi C-96 réduiront les transferts au Québec de 1 753 millions de $ au cours des trois prochaines années.

On voit tout de suite comment une telle situation affectera l'évolution des équilibres financiers du Québec au cours des prochaines années alors que le quart de nos revenus budgétaires croîtra à un rythme bien inférieur à l'inflation.

Le gouvernement québécois reconnaît que le gouvernement fédéral doit solutionner son problème de déficit mais une analyse historique de la situation financière du gouvernement fédéral démontre que les transferts aux provinces n'en sont pas la cause. En effet, d'après les Comptes nationaux, les transferts du gouvernement fédéral aux autres paliers de gouvernement représentaient 4,7 % du PNB en 1977 et cette proportion est demeurée remarquablement constante jusqu'en 1985. Au contraire, les autres dépenses du gouvernement fédéral se sont accrues substantiellement durant la même période, de 16,1 % du PNB en 1977 à 20,7 % en 1985.

Depuis l'automne dernier, le gouvernement du Québec a fait part au gouvernement fédéral de ses critiques à l'égard des coupures de transferts; un résumé de la position du Québec se retrouve en annexe au présent document. Le gouvernement du Québec considère également que, à l'égard de 1985-1986, le gouvernement fédéral doit respecter ses engagements à l'effet que les droits de péréquation ne soient pas inférieurs à 95 % des droits de 1984-1985.

f) Les revenus budgétaires et l'impasse présente

Dans l'état actuel des choses, c'est-à-dire sans rien changer à la fiscalité actuellement en vigueur, les revenus autonomes du Québec devraient croître d'environ 1,1 milliard de $ en 1986-1987. C'est une augmentation de 6,1 %; elle est légèrement supérieure à la croissance prévue de la richesse nationale (5,8 %) malgré les diminutions d'impôts et taxes qui prennent effet depuis le mois de janvier 1986. Ces réductions d'impôts et taxes totalisent 510 millions de $ en 1986-1987, dont 169 millions de $ découlent des mesures de l'Énoncé de politiques budgétaires de décembre dernier.

Par contre, il est prévu que les transferts reçus du gouvernement fédéral diminueront de 75 millions de $ en 1986-1987 par rapport à 1985-1986. Cette source de revenus échappe au contrôle du gouvernement du Québec.

Au total, on prévoit que l'ensemble des revenus budgétaires du gouvernement augmenteront de 1 milliards de $ en 1986-1987, soit de seulement 4,1 %. Comme le déficit budgétaire du Québec, qui est déjà excessif, ne saurait augmenter davantage, c'est donc prioritairement du côté des dépenses qu'il faut regarder pour solutionner l'impasse budgétaire actuelle.

V. LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES: UN EXAMEN DANS LE TEMPS

Nous avons vu jusqu'ici que l'impasse budgétaire présente pourrait difficilement être résorbée par un alourdissement supplémentaire significatif du fardeau fiscal des Québécois. Nos impératifs économiques des prochaines années portent vers une toute autre direction et pour cause! Dans le contexte d'une ouverture plus grande de notre économie à la concurrence extérieure, il nous faut à tout prix préserver, puis accroître notre compétitivité. Donc, notre régime fiscal devra être géré, non pas en fonction d'équilibrer les comptes par des hausses de taxes, mais en vue d'apporter des correctifs à quelques problèmes structurels, comme l'incitation à travailler et à investir, ou encore la rationalisation de la consommation de certains services publics. Il n'est pas question non plus de financer l'impasse par un recours supplémentaire à l'emprunt. Ce serait ouvrir davantage une porte qui l'est déjà bien trop: l'augmentation du service de la dette.

Il faut donc regarder du côté des dépenses budgétaires. C'est le but de la présente section.

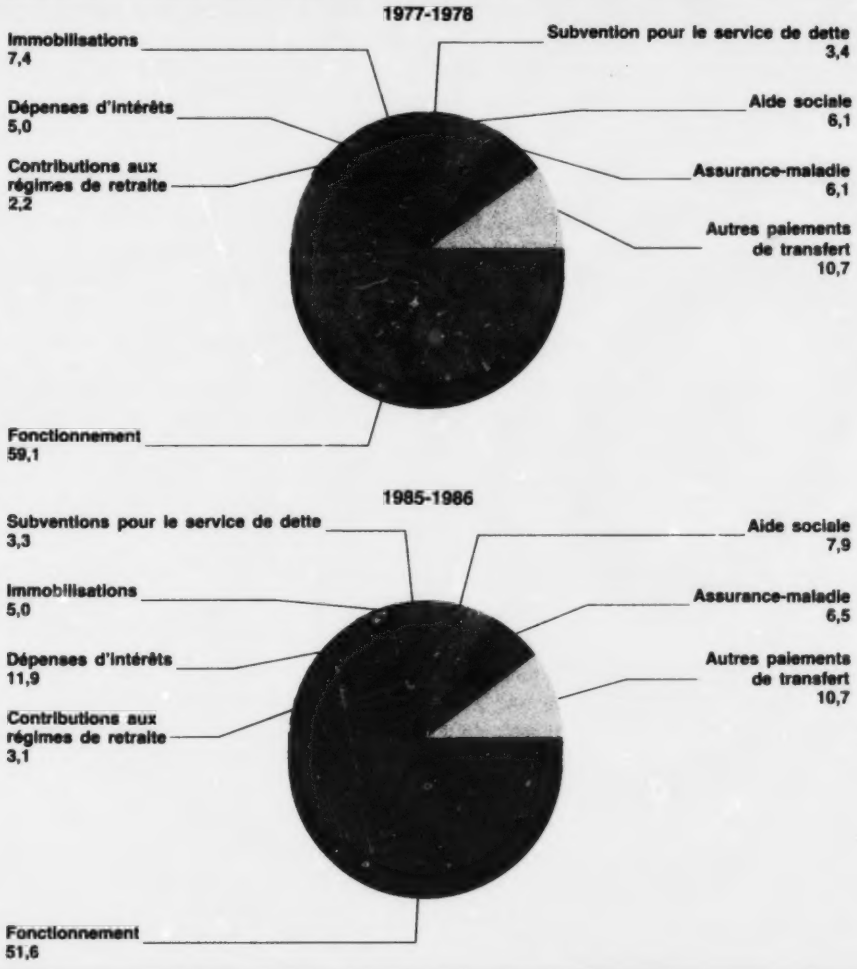
a) Comment les dépenses ont-elles évolué au cours des années?

Comme nous l'avons vu précédemment, la part des dépenses du gouvernement du Québec dans l'économie a beaucoup augmenté au cours des 15 dernières années, passant de 18,3 % du PIB en 1970-1971 à 25,9 % en 1985-1986, après avoir atteint un sommet de 27,1 % en 1983-1984. En même temps, la répartition de ces dépenses entre les différentes catégories s'est profondément modifiée.

Le graphique qui suit illustre l'évolution de la répartition des dépenses du gouvernement entre 1977-1978 et 1985-1986.

Graphique V.1
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
RÉPARTITON DES DÉPENSES

(en pourcentage du total)



La part consacrée aux coûts de fonctionnement du gouvernement, des réseaux d'éducation, de santé et de services sociaux (salaires, loyers, etc.) a sensiblement diminué, passant de 59,1 % à 51,6 % au cours des neuf dernières années. Il en fut de même des dépenses d'immobilisations. Par contre, le poids relatif de l'aide sociale et des dépenses reliées à l'assurance-maladie a augmenté. Dans le cas des contributions d'employeur aux régimes de retraite, après avoir connu un croissance rapide suite à la réforme de leur comptabilisation en 1978, elles croissent maintenant à un rythme

beaucoup plus lent. Mais le changement le plus significatif a été la croissance dramatique de la part du budget consacrée aux dépenses d'intérêts. Celle-ci a plus que doublé entre 1977-1978 et 1985-1986, passant de 5,0 % à 11,9 %.

b) Les dépenses dont l'évolution a été ralentie

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement totalisent 14 milliards de $ en 1985-1986. Elles comprennent un montant de 5,3 milliards de $ pour le fonctionnement des réseaux de la santé et des services sociaux et de 5,5 milliards de $ pour celui de l'éducation. Leur augmentation a considérablement ralenti depuis 1982-1983 suite notamment aux coupures salariales de 1983, à l'application des mesures contenues dans les décrets tenant lieu de conventions collectives dans les secteurs public et para-public et à diverses mesures de compression des dépenses autres que salariales. Ce taux de croissance, qui dépassait les 15 % en 1980-1981 et 1981-1982, oscille maintenant autour de 5 %. Il s'agit donc d'une composante des dépenses où les compressions ont produit leur effet.

Les contributions aux régimes de retraite

Depuis la réforme de la comptabilisation des régimes de retraite en 1978, les contributions du gouvernement aux régimes de retraite des employés du secteur public au titre des services courants et passés ont suivi sensiblement la même évolution que les dépenses de fonctionnement. Elles ont même diminué en termes absolus en 1982-1983 et 1983-1984 lorsque les bénéfices des régimes et la quote-part de l'employeur ont été revus. Ainsi, alors qu'auparavant les régimes de retraite comportaient la pleine indexation au coût de la vie, celle-ci est maintenant fixée au taux d'inflation moins 3 points de pourcentage. De plus, alors que, dans le passé, la contribution d'employeur représentait 140 % de celle des employés, elle s'établit maintenant à 100 % pour les trois régimes principaux qui regroupent la presque totalité des participants. Il s'agit donc là d'un autre domaine où la modération a produit ses effets.

Les immobilisations

Les dépenses d'immobilisations se divisent en deux: celles qui sont entreprises par le gouvernement et celles qu'il subventionne. Les immobilisations directes du gouvernement ont été très stables au cours des dernières années, reflétant en partie le fait que le Québec dispose maintenant d'infrastructures importantes, dans le domaine du transport routier notamment, et en partie le fait qu'il s'agissait d'un type de dépenses plus facile à comprimer. Cependant, comme nous le verrons plus loin, il en va tout autrement des subventions pour fins d'immobilisations.

Les autres paiements de transfert

Cette catégorie de dépenses a été relativement stable au cours des deux dernières années. Elle comprend le transport scolaire, l'aide financière aux étudiants, les en-lieu de taxes versés aux municipalités, les allocations familiales, l'amortissement des déficits accumulés des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux, les subventions aux offices municipaux d'habitation, aux laissez-passer et aux tarifs réduits pour le transport en commun, l'assurance-stabilisation des revenus agricoles et enfin l'aide juridique.

c) Les dépenses qui croissent toujours trop rapidement

Les dépenses d'intérêts

Comme il fallait s'y attendre, les dépenses d'intérêts sont en train de devenir l'une des bêtes noires des finances publiques québécoises. Elles représentent aujourd'hui près de 3,3 milliards de $ et leur croissance est nettement supérieure à celle des autres dépenses. En fait, on comprend mieux

l'ampleur du problème lorsque l'on constate qu'à lui seul le service de la dette a augmenté en moyenne de 375 millions de $ par année depuis cinq ans, grugeant près de 22 % de l'augmentation automatique des revenus budgétaires. À cet égard, il importe de distinguer deux catégories de dépenses d'intérêts.

Il y a d'abord celles relatives à la dette directe, dont la croissance a été extrêmement rapide au début des années quatre-vingt, en raison de l'explosion du déficit budgétaire et des taux d'intérêt. Mais la catégorie de dépenses d'intérêts qui augmente le plus rapidement, c'est celle qu'on comptabilise à l'égard de la provision relative aux régimes de retraite des secteurs public et para-public. Ces sommes, qui sont présentement de l'ordre de 700 millions de $ par année, augmentent annuellement au rythme d'environ 20 % par année. Donc, au total, les dépenses d'intérêts du gouvernement augmentent à un rythme de plus de 9 % par année. À ce rythme, elles doublent tous les neuf ans.

Tableau V.1
ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTÉRÊTS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
(en millions de dollars)

	Intérêts sur la dette directe du gouvernement	Intérêts sur la provision relative aux régimes de retraite	Total
1977-1978	603	0	603
1978-1979	747	54	801
1979-1980	883	88	971
1980-1981	1 223	165	1 388
1981-1982	1 683	263	1 946
1982-1983	1 931	380	2 311
1983-1984	2 026	480	2 506
1984-1985	2 416	598	3 014
1985-1986	2 549	708	3 257

Les subventions pour service de dette

Une autre catégorie de dépenses qui croît rapidement est constituée par les subventions pour service de dette. Celles-ci sont accordées essentiellement à certaines composantes du secteur public afin de leur permettre de financer leurs immobilisations, entre autres dans les réseaux de l'éducation et de la santé, le transport en commun et l'épuration des eaux. Ces subventions ont connu des taux de croissance supérieurs à 20 % à chaque année depuis 1983-1984.

Les subventions pour immobilisations

Le gouvernement subventionne également directement les immobilisations de certaines composantes du secteur public québécois plutôt que d'en subventionner le service de la dette. Il s'agit là d'un type de dépenses qui croît en général de plus de 10 % par année.

L'aide sociale

Quant aux dépenses d'aide sociale, elles ont aussi augmenté de façon dramatique, particulièrement en 1982-1983 et 1983-1984, suite à la récession économique. Il est préoccupant de constater que depuis ce temps et malgré la reprise de l'activité économique, elles continuent d'augmenter plus rapidement que l'ensemble des dépenses. Alors qu'en 1974, 6,6 % de la population vivait de l'aide sociale, cette proportion s'établit maintenant à 10,6 %.

L'assurance-maladie

Les dépenses d'assurance-maladie pour les services médicaux, dentaires et optométriques ainsi que pour les médicaments aux personnes âgées et aux bénéficiaires d'aide sociale croissent aussi beaucoup plus rapidement que les autres dépenses. Leur taux de croissance actuel est de l'ordre de 11 % par année.

L'augmentation de la rémunération des professionnels de la santé, qui explique en partie cette évolution, est déterminée par trois facteurs: le taux de croissance des tarifs qui leur sont accordés, le taux de croissance du nombre de médecins, 2 à 3 % annuellement, et l'évolution de la pratique médicale (nombre d'actes et type d'actes) qui contribue à hausser les coûts d'environ 1 % par année. À noter qu'entre 1980 et 1983, le nombre de médecins au Québec a crû cinq fois plus vite que la population.

En résumé, la somme des cinq catégories de dépenses dont la croissance dépasse largement celle des autres postes budgétaires s'élève présentement à 8,9 milliards de $, soit environ le tiers du total des dépenses. Pris dans leur ensemble, ces cinq postes de dépenses ont crû de 15,6 % sur une base annuelle depuis 1977-1978. En comparaison, le taux d'inflation a été de 8,2 % en moyenne tandis que les autres postes de dépenses évoluaient au rythme de 9,0 % durant cette même période.

d) Le contrôle des dépenses: un exercice à deux niveaux

De ce qui précède, il ressort que le gouvernement n'a pas été en mesure de contrôler suffisamment l'ensemble des dépenses pour éviter l'impasse actuelle.

La première raison, c'est qu'il a introduit de nouveaux programmes totalisant 1,6 milliard de $, dont 1,2 milliard de $ pour les seules années 1983-1984 et 1984-1985; ce faisant, il a dépensé près de la moitié du fruit de ses compressions budgétaires.

La seconde, c'est qu'il n'a pas apporté de correctifs suffisamment vigoureux à la dynamique interne des dépenses publiques, c'est-à-dire à la croissance « automatique » des programmes.

Cette croissance « automatique » des dépenses résulte de la poursuite des programmes existants. Elle est due d'une part à la croissance de la masse salariale et au déplacement des employés dans les échelles salariales, et d'autre part à la croissance des clientèles et du volume de services fournis, par exemple à l'aide sociale et à l'assurance-maladie. Un troisième facteur de croissance est le service de la dette qui découle des déficits passés et de la variation des taux d'intérêt. Enfin, l'indexation de plusieurs catégories de prestations, de même que l'inflation touchant les achats gouvernementaux, contribuent aussi à l'augmentation automatique des dépenses.

En fait, la croissance automatique des dépenses, même si elle est maintenant inférieure à la croissance du PIB, a systématiquement et substantiellement dépassé le taux d'inflation au cours des dernières années. En 1981-1982, alors qu'une convention collective coûteuse s'appliquait et que les taux d'intérêt étaient en hausse, l'excédent a été de 7,8 points de pourcentage. Celui-ci a diminué par la suite, mais s'est quand même situé en moyenne à 3,0 points de pourcentage au cours des quatre années suivantes.

Ainsi, on constate que le contrôle des dépenses publiques se présente, pour le gouvernement, comme un exercice à deux niveaux. Le premier, et le plus simple à réaliser, c'est tout simplement de s'abstenir d'entreprendre de nouvelles dépenses. Ces dépenses, particulièrement lorsqu'elles ont le caractère récurrent de programmes plus ou moins permanents, s'inscrustent rapidement dans les bases budgétaires. Et lorsqu'au surplus elles sont financées par emprunt, elles s'incrustent également dans la dette publique et dans le service de dette. Cette forme de sédimentation budgétaire, qui s'est poursuivie jusqu'à tout récemment, explique une bonne part de l'impasse budgétaire actuelle.

Tableau V.2
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
ÉVOLUTION DES DÉPENSES
(en millions de dollars)

	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Dépenses budgétaires (Corrigées pour l'anticipation de certains paiements)	20 393	22 259	24 094	25 895	27 275
Moins: Développements introduits durant l'année	77	100	617	644	152
Plus: Compressions effectuées durant l'année	840	1 178	1 027	290	370
Dépenses sans les interventions effectuées durant l'année	21 156	23 337	24 504	25 541	27 493
Croissance automatique des dépenses au cours de l'année[1]	+3 564	+2 944	+2 245	+1 447	+1 598
Taux de croissance (%)	20,3	14,4	10,1	6,0	6,2
Taux d'inflation (%)[2]	12,5	10,8	5,8	4,3	4,0
Taux de croissance du PIB (%)[2]	13,8	5,0	7,6	8,0	7,5

(1) La croissance automatique des dépenses représente la différence entre les « dépenses sans les interventions effectuées durant l'année » (c'est-à-dire les dépenses qui auraient été faites s'il n'y avait eu ni compressions ni développements) et les dépenses de l'année précédente.
Il est à remarquer que le total de la croissance automatique des dépenses qui est implicite dans le présent tableau diffère de celui présenté au tableau III.1 par 75 millions de $. La différence provient de ce que le tableau III.1 utilise les dépenses observées comme base de calcul tandis qu'on utilise ici les dépenses corrigées pour l'anticipation de certains paiements.

(2) Au cours de l'année civile se terminant en décembre de l'année financière considérée.

Le second niveau de contrôle, qui est beaucoup plus difficile à entreprendre, c'est de s'attaquer aux bases budgétaires des programmes existants, pour chercher à remettre en cause le niveau des dépenses actuelles et en infléchir la croissance « automatique ». C'est dans ce cadre que se situe le mandat confié par le gouvernement au groupe de travail sur l'administration et l'organisation gouvernementale, dirigé par le Président du Conseil du trésor.

Une des façons de mieux comprendre la problématique des dépenses publiques québécoises consiste à comparer leur niveau, leur répartition et leur dynamique avec celle d'une autre province ayant une structure économique et des besoins semblables à ceux du Québec. Aussi, l'examen comparatif de nos dépenses publiques avec celles de l'Ontario est-il très révélateur.

VI. LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES: UN EXAMEN COMPARATIF

Le niveau des dépenses budgétaires au Québec s'établira à 27,2 milliards de $ pour l'année 1985-1986 comparativement à 28,9 milliards de $ pour l'Ontario dont la population est de 35 % plus élevée. C'est une constatation qui a de quoi surprendre! Mais la comparaison sur une telle base est boiteuse puisqu'elle oppose deux entités gouvernementales fort différentes. En Ontario par exemple, davantage d'activités sont assumées au niveau local. Aussi, est-il nécessaire de normaliser les dépenses publiques dans chacune des deux provinces afin de les rendre directement comparables.

Le présent chapitre donne un éclairage nouveau et largement inédit sur les dépenses publiques du Québec. Il provient, pour l'essentiel, d'une étude effectuée récemment par le secrétariat du Conseil du trésor. L'objectif de l'étude est de comparer, de la manière la plus objective possible, le coût des services publics au Québec et en Ontario. Elle porte sur deux exercices financiers, soit 1980-1981 et 1983-1984.

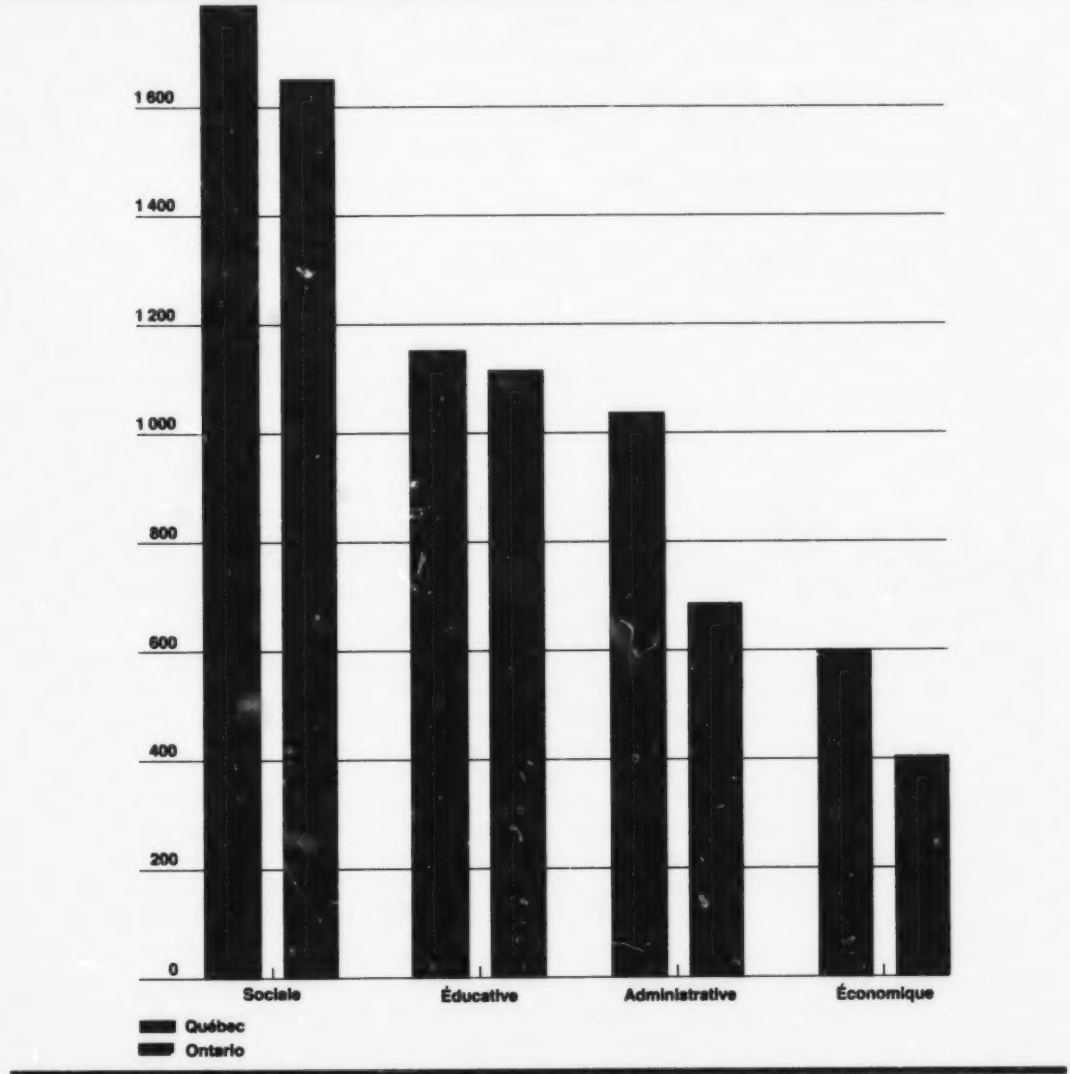
Avant de passer à l'analyse détaillée des différents postes budgétaires, examinons d'abord les résultats d'ensemble.

Au cours de l'exercice financier 1983-1984, les dépenses brutes normalisées des ministères et des institutions subventionnées sous le contrôle des gouvernements du Québec et de l'Ontario étaient respectivement de 29,8 milliards de $ et de 34,0 milliards de $. La transposition de ces dépenses en $ par habitant donnait une dépense moyenne de 4 578 $ par Québécois contre 3 862 $ pour les Ontariens. En tenant compte de la population du Québec, ce différentiel de 716 $ par habitant représentait des dépenses supplémentaires de 4,7 milliards de $ pour le gouvernement du Québec. C'est beaucoup!

Trois ans plus tôt, c'est-à-dire au cours de l'exercice financier 1980-1981, l'écart par habitant était de 660 $ (3 435 $ per capita au Québec contre 2 775 $ en Ontario); cet écart s'est donc accru de 56 $ par habitant. N'eut été de l'augmentation de l'écart imputable au service de la dette, il aurait diminué de 73 $ par habitant.

En ce qui concerne les résultats par mission, on constate que c'est la mission sociale (santé, services sociaux et sécurité du revenu) qui prend la part du lion,[1] tant en Ontario qu'au Québec, et pour les deux années retenues par l'étude. La proportion des dépenses allouées à la mission éducative, la seconde en importance, a légèrement diminué en Ontario (passant de 30 % à 29 %) alors que cette proportion a diminué plus fortement au Québec, passant de 28 à 25 %. L'importance relative de la mission administrative a crû légèrement au Québec (de 22 à 23 %) tandis qu'elle a diminué en Ontario, passant de 19 à 18 %. La mission économique est restée stationnaire chez nous, à 13 %, pendant qu'elle chutait de 13 à 10 % chez nos voisins.

Graphique VI.1
COMPARAISON DES DÉPENSES PAR MISSION
PRÉSENTATION EN $ PER CAPITA
QUÉBEC VS ONTARIO (1983-1984)



	Coût par habitant en $ 1980-1981		1983-1984		Écart en millions de dollars 1983-1984
	Québec	Ontario	Québec	Ontario	
Mission sociale	1 280,2	1 044,3	1 786,7	1 650,8	885,4
Mission éducative et culturelle	961,4	836,1	1 157,9	1 117,6	262,6
Mission administrative	753,4	521,5	1 037,4	690,2	2 262,0
Mission économique	440,0	373,1	596,0	403,0	1 257,4
Total	**3 435,0**	**2 775,0**	**4 578,0**	**3 861,6**	**4 667,4**

Pour ce qui est des écarts proprement dits, il est intéressant de noter le rétrécissement de l'écart attribuable aux dépenses relatives au domaine social et à l'éducation. Les dépenses par personne demeurent toujours plus élevées au Québec qu'en Ontario, mais l'écart est passé de 236 $ en 1980-1981 à 136 $ trois ans plus tard dans le premier cas, et de 125 $ à 40 $ dans le second. En revanche, l'écart s'est inversé dans le cas de la mission économique. Mais le fait le plus significatif, c'est sans contredit l'augmentation très considérable des dépenses par personne au Québec dans le cadre de la mission administrative. En fait, 49 % de l'écart total lui était attribuable en 1983-1984, alors que trois ans plus tôt, ce pourcentage n'était que de 35 %. Le poids grandissant du service de la dette n'est pas étranger à cette évolution.

a) Mission sociale

Les services dispensés par cette mission peuvent se diviser en trois: la santé et les soins spéciaux, la sécurité du revenu et le logement, ce dernier item étant relativement peu important en termes monétaires.

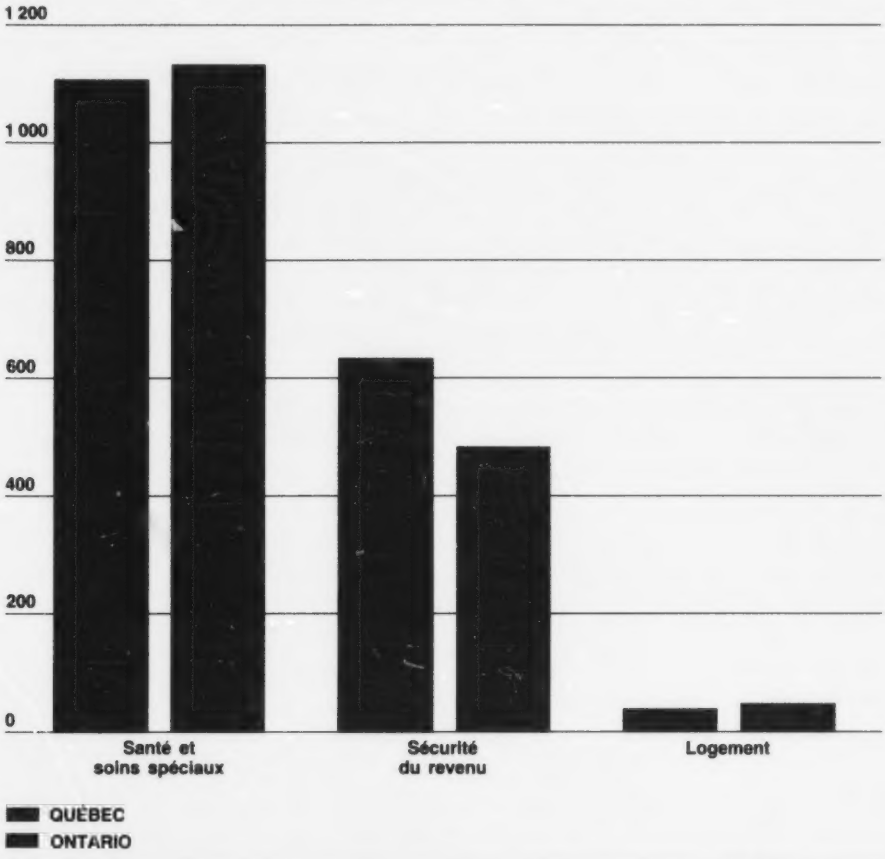
Les dépenses de santé et de soins spéciaux ont évidemment augmenté au Québec entre 1980-1981 et 1983-1984 mais cette augmentation a été beaucoup moins marquée qu'en Ontario. Alors qu'il en coûtait 125 $ de plus par Québécois pour assumer ces services en 1980-1981, la rationalisation des dépenses québécoises dans ce domaine a permis d'offrir ces services à moindre coût qu'en Ontario en 1983-1984. Cependant, ce résultat global masque une partie de la réalité. En effet, malgré la politique de réduction salariale, en 1983-1984, le fonctionnement des hôpitaux coûtait 84 $ de plus par habitant au Québec, tandis que les services médicaux coûtaient 69 $ de moins et que les établissements de soins spéciaux représentaient 66 $ de moins par Québécois.

Pour réaliser de nouvelles économies dans ce domaine, il faut donc s'interroger sur la façon dont sont dispensés ces services dans les deux provinces. N'y aurait-il pas lieu par exemple de penser à une redistribution des responsabilités entre les divers intervenants du milieu: ministère de la Santé et des Services sociaux, hôpitaux, C.L.S.C., C.R.S.S.S., centres d'accueil, institutions et cliniques privées?

La réponse à ces questions sera déterminante pour l'avenir et il faut compter que la Commission Rochon nous apportera d'utiles conclusions en ce domaine.

La sécurité du revenu était quant à elle plus dispendieuse au Québec mais dans ce domaine, les Québécois bénéficient d'une plus large variété de programmes. Il faut noter ici que l'étude inclut dans les dépenses du Québec un montant de 606 millions de $ au titre des dépenses de la Régie de l'assurance-automobile du Québec. D'autre part, étant moins riche, le Québec a proportionnellement plus de citoyens dans le besoin que l'Ontario. À moins de prétendre que le système québécois de sécurité du revenu est trop généreux pour ceux qui en bénéficient, les questions qu'il faut se poser sont les suivantes: est-ce la bonne façon de les aider? Peut-on modifier les programmes de façon à faciliter la réintégration d'un plus grand nombre de bénéficiaires au marché du travail?

Graphique VI.2
MISSION SOCIALE
COMPARAISON DES DÉPENSES EN $ PER CAPITA
QUÉBEC VS ONTARIO (1983-1984)

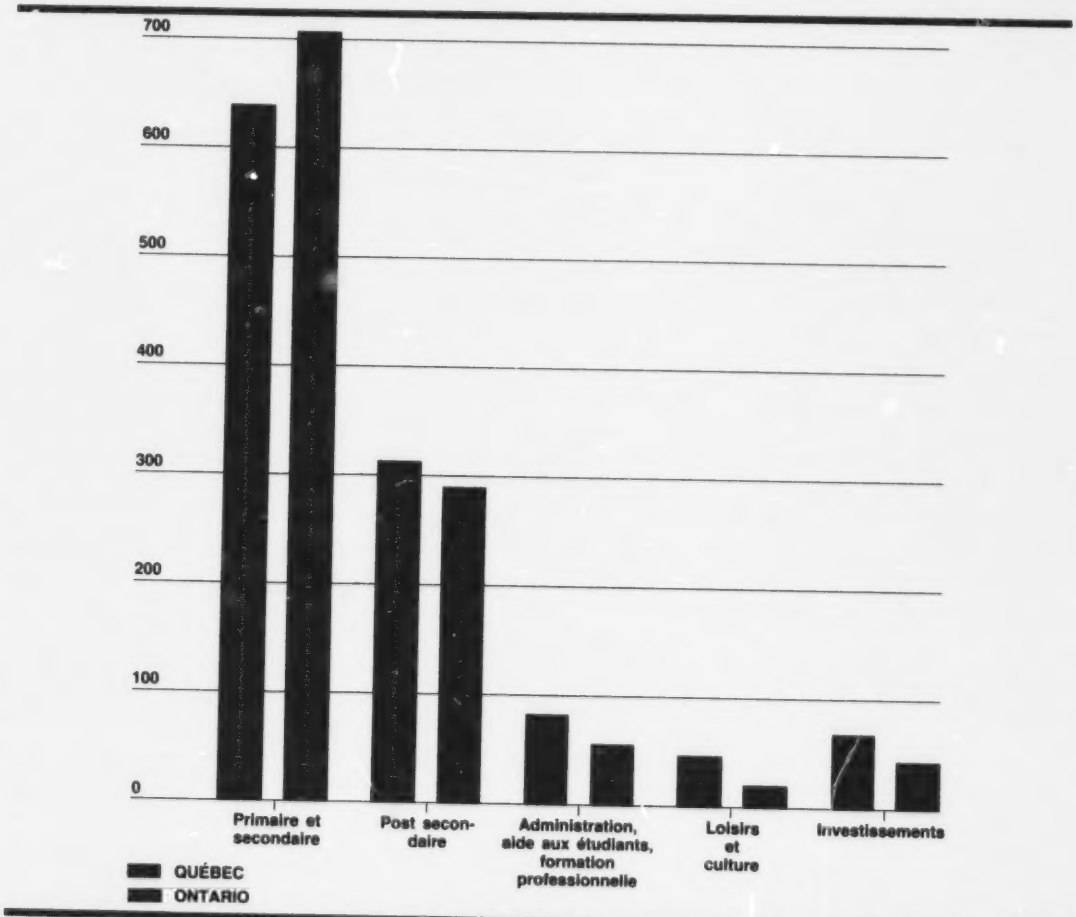


	Coût par habitant en $			
	1980-1981		1983-1984	
	Québec	Ontario	Québec	Ontario
Santé et soins spéciaux	860,3	734,9	1 108,6	1 130,1
Sécurité du revenu	380,5	268,7	637,0	471,7
Logement	39,4	40,7	41,1	49,0
Total	**1 280,2**	**1 044,3**	**1 786,7**	**1 650,8**

b) Mission éducative et culturelle

Tout comme dans le domaine de la santé et des services sociaux, la rationalisation des dépenses a sensiblement amélioré la situation du Québec par rapport à l'Ontario dans le secteur de l'enseignement. Les dépenses par personne pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur étaient de

Graphique VI.3
MISSION ÉDUCATIVE ET CULTURELLE
COMPARAISON DES DÉPENSES EN $ PER CAPITA
QUÉBEC VS ONTARIO (1983-1984)



	Coût par habitant en $			
	1980-1981		1983-1984	
	Québec	Ontario	Québec	Ontario
Primaire et secondaire	550,7	528,1	639,9	704,2
Post secondaire	253,8	206,0	312,3	290,5
Administration, aide aux étudiants, formation professionnelle	66,7	44,1	83,6	57,6
Loisirs et culture	37,2	18,9	44,9	20,5
Investissements	53,0	39,0	77,2	44,8
Total	**961,4**	**836,1**	**1 157,9**	**1 117,6**

805 $ en 1980-1981 au Québec et de 734 $ en Ontario; en 1983-1984, ces dépenses n'avaient augmenté que de 147 $ au Québec, pour atteindre 952 $ par personne, alors qu'en Ontario elles augmentaient bien davantage pour dépasser celles du Québec et atteindre près de 1 000 $.

Toutefois, cette amélioration ne doit pas nous faire perdre de vue que par élève, le coût de l'éducation est encore plus élevé au Québec qu'en Ontario. En effet, une proportion moins grande de la population fréquente l'école au Québec qu'en Ontario. Dans le secteur primaire et secondaire public la tâche des enseignants québécois est toujours inférieure à celle de leurs confrères ontariens: le ratio maître-élèves demeure inférieur au Québec à celui de l'Ontario; il en va de même du temps de présence en classe des élèves. Par ailleurs, au niveau postsecondaire, d'après le ministère de l'Éducation, la tâche des enseignants des collèges a connu une augmentation sensible au cours des dernières années. Les dépenses par étudiant-équivalence-temps y sont bien inférieures à ce qu'elles étaient en 1981-1982; elles seraient également inférieures à celles de l'Ontario.

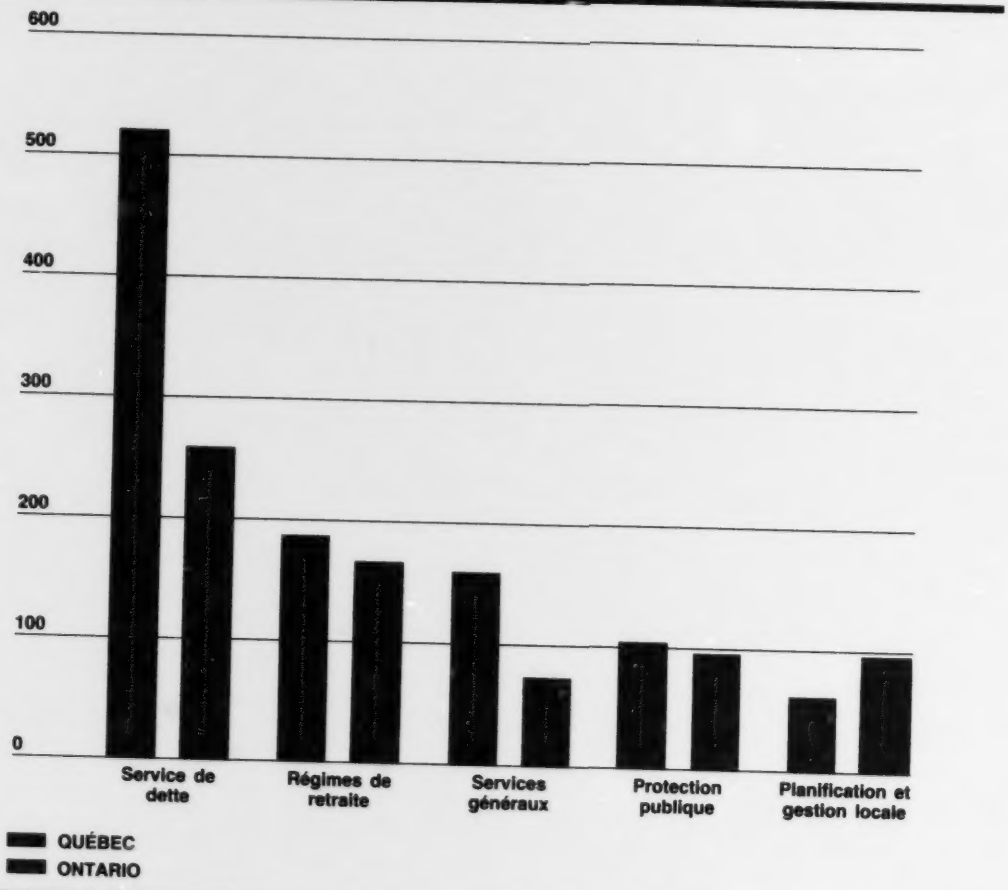
De plus, dans le secteur du transport scolaire, il en coûtait au Québec 19 $ de plus par habitant du fait principalement qu'on y transporte une plus grande proportion des élèves qu'en Ontario. Enfin, au plan administratif, les coûts de fonctionnement du ministère de l'Éducation du Québec sont nettement plus élevés qu'en Ontario.

c) Mission administrative

Comme nous l'avons vu précédemment, c'est au niveau de la mission administrative que réside la principale source de l'écart total entre le Québec et l'Ontario dans le coût des services publics. Nos dépenses à ce titre sont pratiquement de 50 % plus élevées qu'en Ontario.

Les raisons de cette situation sont nombreuses, mais deux d'entre elles sautent aux yeux. Premièrement, le service de la dette est beaucoup plus préoccupant chez nous que chez nos voisins ontariens. Pendant la période étudiée, ce poste s'est accru de 27 % en Ontario, passant de 204 $ par personne à 258 $. Au Québec, cette augmentation a été de 55 %. En conséquence, les contribuables québécois supportaient en 1983-1984 une charge deux fois plus importante à ce titre que les contribuables ontariens. Et la surcharge qu'ils supportent à l'égard des services passés plutôt que présents continue d'augmenter, puisque le déficit du Québec demeure toujours plus élevé que celui de l'Ontario.

Graphique VI.4
MISSION ADMINISTRATIVE
COMPARAISON DES DÉPENSES EN $ PER CAPITA
QUÉBEC VS ONTARIO (1983-1984)



	Coût par habitant en $			
	1980-1981		1983-1984	
	Québec	Ontario	Québec	Ontario
Service de dette	335,8	203,5	519,8	258,4
Régimes de retraite[1]	141,3	114,6	188,0	161,9
Services généraux	142,4	59,3	160,2	73,9
Protection publique	83,8	70,6	105,4	97,5
Planification et gestion locale	50,1	73,5	64,0	98,5
Total	**753,4**	**521,5**	**1 037,4**	**690,2**

(1) Comprend les dépenses d'intérêt sur la provision des régimes de retraite apparaissant au passif du gouvernement.

Deuxièmement, les services généraux offerts par l'administration québécoise sont plus nombreux et plus diversifiés qu'en Ontario. Il existe chez nous une panoplie d'organismes de consultation, de coordination, de développement, etc. On a déjà affirmé que le Québec était surgouverné. Le temps est venu de s'interroger sur l'utilité de plusieurs de ces organismes et sur leur duplication avec d'autres, qu'ils soient fédéraux, locaux ou privés; il sera intéressant à cet égard de prendre connaissance des conclusions auxquelles arrivera le groupe de travail formé récemment et présidé par le ministre responsable du Conseil du Trésor.

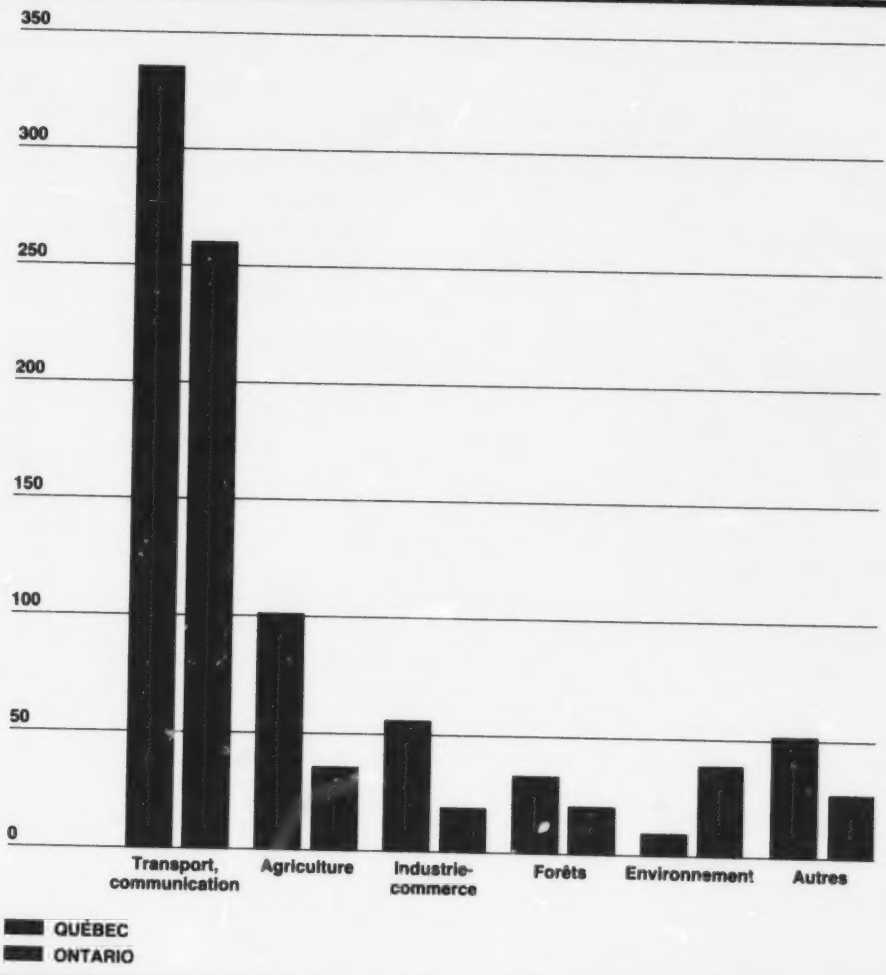
d) Mission économique

Au Québec, les dépenses par personne pour cette mission ont augmenté de 35 % tandis qu'en Ontario, elles n'ont progressé que de 8 %. Le transport et les communications comptent pour à peu près 60 % des fonds consacrés à la mission économique. L'écart entre le Québec et l'Ontario est assez important et s'établit à 79 $ par habitant. Même si les réseaux routiers et de communication sont à peu près de même dimension dans les deux provinces, un climat moins clément et la présence d'un système de traversiers au Québec font en sorte qu'une partie de cet écart ne peut sans doute pas être évitée.

L'importance relative de l'industrie forestière dans les deux provinces implique en toute logique des dépenses par personne plus élevées au Québec qu'en Ontario. Mais l'inverse n'est-il pas vrai en ce qui concerne l'agriculture, les producteurs agricoles étant pratiquement deux fois moins nombreux au Québec qu'en Ontario? En tout état de cause, cette industrie coûtait proportionnellement au gouvernement trois fois plus par personne au Québec (101 $ contre 36 $) qu'en Ontario en 1983-1984.

En matière d'industrie et commerce, les dépenses ont augmenté au Québec tant en termes absolus que relatifs pendant qu'elles déclinaient en Ontario; aujourd'hui, le Québec consacre des budgets trois fois plus considérables que l'Ontario à ce titre.

Graphique VI.5
MISSION ÉCONOMIQUE
COMPARAISON DES DÉPENSES EN $ PER CAPITA
QUÉBEC VS ONTARIO (1983-1984)



	Coût par habitant en $			
	1980-1981		1983-1984	
	Québec	Ontario	Québec	Ontario
Transport et communication	263,6	233,4	338,8	260,3
Agriculture	56,4	25,2	101,4	36,0
Industrie et commerce	45,1	27,1	59,8	19,9
Forêts	24,5	19,7	32,6	20,0
Environnement	7,9	51,1	11,3	39,2
Autres	42,5	16,6	52,1	27,6
Total	**440,0**	**373,1**	**596,0**	**403,0**

e) L'examen critique des dépenses publiques : une opération indispensable

L'analyse qui précède met en évidence la difficulté de contrôler les dépenses publiques de manière à ce que leur niveau soit toujours compatible avec celui qui est souhaitable eu égard à l'effort fiscal et au déficit budgétaire. En dépit des compressions des dernières années, nos dépenses sont encore trop élevées : 4,7 milliards de $ de plus que l'Ontario sur une base comparable. C'est beaucoup trop si on veut atteindre un niveau d'effort fiscal compétitif et un endettement raisonnable. De plus, la croissance « automatique » des postes budgétaires, par simple reconduction des programmes existants, laisse présager que la situation ne s'améliorera pas d'elle-même. Bien au contraire !

C'est donc dire qu'il ne suffira pas de gérer la continuité et d'exercer une grande prudence dans la création de nouveaux programmes de dépenses ; il faudra examiner le bien-fondé de plusieurs dépenses existantes et apporter les correctifs nécessaires pour infléchir la croissance automatique de plusieurs autres.

Pour se faire aider dans cette tâche, le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail composé de personnes de haut calibre, et qui connaissent bien le fonctionnement de l'appareil de l'État québécois. Mais il a aussi mis à contribution la machine gouvernementale, révisant le mode d'exécution du budget 1985-1986 et reprenant l'exercice de préparation du budget 1986-1987 à son point de départ. Le ménage à faire est déjà commencé. Regardons maintenant quelques-uns des principes qui guideront, pour les prochaines années, l'action gouvernementale en matière de finances publiques.

VII. LA VOIE DU REDRESSEMENT

L'objectif économique du gouvernement, tel qu'énoncé dans le message inaugural de décembre dernier, c'est de « favoriser la création de quelque 400 000 nouveaux emplois d'ici 1990 ». Ceci représente en moyenne 80 000 emplois par an durant les cinq prochaines années, ce qui peut paraître élevé à la lumière de la performance récente du Québec, mais qui est à la mesure de l'immense potentiel de notre économie. Cet objectif est compatible avec un taux global d'investissement dans l'économie du Québec qui atteindrait entre 19 % et 20 % du PIB en 1990.

Dans une économie ouverte sur l'extérieur comme celle du Québec, cela présuppose une évolution favorable de notre environnement économique, notamment l'absence d'une récession et des taux d'intérêt réels plus conformes à l'expérience historique. Si ces conditions sont satisfaites, les fruits d'une accélération des investissements de l'ordre de ce qui est visé devraient se traduire, en 1990, par un niveau de production d'environ 4,5 % supérieur à celui indiqué par la poursuite des tendances actuelles. Il s'agirait d'une hausse de 6 à 7 milliards de $ du produit intérieur brut, soit environ 2 500 $ par ménage au Québec.

Les travailleurs et les entreprises de tous les secteurs industriels et de toutes les régions bénéficieront de la prospérité accrue de notre économie. Toutefois, ce sont les chômeurs, les assistés sociaux et, de façon générale, tous ceux que la situation actuelle a découragé, soit de se chercher un emploi, soit de créer une nouvelle entreprise ou de moderniser les appareils productifs déjà en place, qui bénéficieront le plus de cette croissance économique additionnelle. On estime que la création de 400 000 nouveaux emplois permettrait de ramener le taux de chômage entre 7,5 et 9 % en 1990, dépendamment du nombre de travailleurs additionnels attirés sur le marché du travail par le renouveau économique. Pour atteindre cet objectif ambitieux, le gouvernement compte d'abord et avant tout sur la poursuite de l'esprit d'entrepreneurship des agents économiques du secteur privé. Mais il a déjà commencé à mettre de l'ordre dans sa propre maison.

Il a mis sur pied un groupe de travail rattaché au ministère de la Justice, afin de réviser la réglementation gouvernementale. L'un des principaux objectifs visés, c'est de mettre les entreprises du Québec dans une situation au moins aussi avantageuse que celles avec lesquelles nous sommes en concurrence. Il s'agit d'un sujet sur lequel le gouvernement entend agir rapidement.

En même temps, le gouvernement s'est engagé dans un vaste exercice de révision du rôle des sociétés d'État à caractère industriel et commercial. Le groupe de travail, dirigé par le ministre délégué à la Privatisation, a établi les critères justifiant le maintien des entreprises d'État actuelles, déterminant ainsi celles dont l'État pourrait se départir en les transférant, en tout ou en partie, au secteur privé et aussi celles dont l'activité devrait être réorientée.

Le gouvernement a aussi intensifié ses efforts en vue d'accélérer les ventes d'électricité à nos voisins américains, ce qui permettrait d'accroître les investissements d'Hydro-Québec et relèverait de beaucoup le taux d'investissement dans notre économie.

L'étape suivante et essentielle, c'est de mettre à contribution les puissants leviers de la politique fiscale et budgétaire. Nous avons déjà commencé à le faire, dans l'Énoncé budgétaire du 18 décembre dernier, mais il faudra aller plus loin, beaucoup plus loin!

a) Les principes d'une saine gestion des finances publiques

Nos finances publiques sont dans l'impasse. Aussi, il n'est guère difficile de tirer des analyses présentées aux chapitres précédents certains principes en vue d'une saine gestion financière.

Orienter davantage le régime fiscal vers la croissance économique

En matière de taxation, l'objectif principal sera de maintenir et de renforcer la compétitivité de notre économie. Nous n'avons guère le choix dans la mesure où celle-ci sera plus exposée que jamais à

la concurrence internationale, en particulier dans l'hypothèse d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis.

Cela veut dire que le fardeau fiscal de notre secteur privé, qui est toujours supérieur de 4,4 % à celui de l'Ontario, devra être stabilisé, et si possible diminué encore davantage d'ici quelques années. En même temps, sa nature et sa répartition parmi les différents agents économiques devront être modifiées graduellement, pour devenir plus « performantes » à l'égard de la croissance économique et de la création d'emplois.

Les voies à suivre dans cette direction ont été évoquées précédemment. Aussi, nous nous limiterons à rappeler brièvement les principales :

— déplacer graduellement le fardeau fiscal portant sur l'appareil productif vers des taxes qui ne défavorisent pas la production au Québec ;
— augmenter l'incitation au travail dans les programmes de soutien du revenu ;
— recourir davantage à la tarification des services dont les bénéficiaires sont facilement identifiables ;
— éliminer les dépenses fiscales d'utilité douteuse tout en simplifiant le régime de taxation ; et
— stimuler l'« entrepreneurship » tout en facilitant, au plan fiscal, le démarrage de nouvelles entreprises, les investissements productifs et le développement des régions.

Cette énumération n'épuise pas, bien sûr, la liste des objectifs que poursuit, et que continuera à poursuivre notre régime fiscal. Mais elle décrit certaines orientations essentielles que le gouvernement entend suivre, pour les prochaines années, en matière de taxation.

Améliorer la flexibilité financière

L'une des leçons les plus percutantes du passé récent, c'est que le gouvernement était dans une position de grande vulnérabilité au moment où la récession a frappé le Québec, en 1981. Son déficit budgétaire étant déjà excessif, non seulement n'a-t-il pas été en mesure d'atténuer la crise, mais il a contribué à l'amplifier davantage, forcé qu'il était de recourir à des augmentations de taxes et à des compressions budgétaires au plus mauvais moment.

Le Québec ne provoque pas les récessions, mais il les subit. Lorsque des contractions cycliques surgissent dans notre économie, certaines dépenses augmentent d'une manière appréciable (l'aide sociale par exemple) et le rendement de la plupart de nos taxes et impôts cesse d'augmenter, et parfois diminue. Il en résulte une augmentation temporaire du déficit. C'est bon qu'il en soit ainsi puisque de telles fluctuations contribuent à atténuer les cycles économiques. C'est ce qu'il est convenu d'appeler le jeu des « stabilisateurs automatiques ».

La règle de gestion financière qui en découle, c'est que le gouvernement doit s'efforcer en tout temps de conserver suffisamment de flexibilité financière pour laisser libre cours à l'action des stabilisateurs automatiques en temps de récession. Autrement dit, pour « passer au neutre tout en évitant d'appliquer les freins ».

Équilibrer le solde des opérations courantes

Éliminer le recours aux emprunts pour financer « l'épicerie » : c'est à la fois une question d'équité et de saine gestion. La pratique budgétaire qui a été suivie au cours des huit dernières années, et qui consiste à financer une partie substantielle des dépenses courantes par l'emprunt, équivaut à transférer aux générations futures les coûts de services publics dont bénéficie la génération présente. Certes, le gouvernement peut être justifié de déroger temporairement à une telle règle budgétaire — la durée d'une récession par exemple — mais il est inacceptable qu'il en soit ainsi sur une base continue.

Cette règle s'impose comme principe de saine gestion pour éviter que les dépenses d'intérêts ne viennent compromettre l'équilibre budgétaire sur de nombreuses années à venir. À l'heure actuelle,

nos dépenses publiques dépassent celles de l'Ontario de 4,7 milliards de $ sur une base comparable. Le service de la dette compte pour le tiers de cet excédent. Ceci démontre bien l'effet pernicieux de déficits successifs trop élevés. On peut toujours argumenter que le reste reflète en partie des « choix de société » mais la société québécoise n'a certainement pas fait consciemment le choix de refiler aux générations futures la facture de ses dépenses courantes.

La première étape du redressement à opérer sera de restaurer dans l'immédiat l'équilibre des opérations courantes en ramenant à zéro le déficit budgétaire excluant les dépenses d'immobilisation et les contributions à titre d'employeur aux régimes de retraite. La marche à franchir en 1986-1987 pour ce faire sera d'environ 1,5 milliard de $ par rapport à la situation budgétaire qui se présente maintenant au gouvernement.

Mais à moyen terme, il faudra viser plus loin en matière de réduction du déficit et éliminer aussi le transfert aux générations futures de la partie du fardeau des dépenses courantes attribuable aux contributions du gouvernement aux régimes de retraite. De toute manière, une réduction du déficit budgétaire à un niveau substantiellement inférieur à 3 milliards de $ s'impose si l'on veut éventuellement ramener la dette du gouvernement à une proportion du produit intérieur brut plus conforme à notre capacité de la rembourser.

Des services publics conformes aux besoins et des dépenses plus compatibles avec l'évolution des revenus

Pour corriger la trajectoire observée depuis quelques années dans l'évolution des dépenses, il faudra revoir la dynamique des programmes, surtout si le gouvernement veut disposer de sommes additionnelles pour tenir compte des nouveaux besoins et agir sur les déterminants de la croissance économique. Le secteur public québécois se doit d'être compétitif. Cela signifie qu'il faudra réévaluer l'efficacité et l'efficience de l'ensemble des dépenses publiques et l'importance accordée jusqu'ici à certains services gouvernementaux, et même en abolir quelques-uns.

Dans cette veine, il sera important de reconnaître que le niveau provincial n'est pas toujours le meilleur palier de gouvernement pour répondre aux attentes et aux besoins de la population et assurer certains services. En effet, il est très coûteux de fournir des services uniformes sur l'ensemble du territoire. Par conséquent, un nouveau partage des responsabilités et du financement entre les différents niveaux de gouvernement, favorisant une responsabilité accrue des décideurs locaux, permettrait sûrement de mieux répondre à certains besoins spécifiques de la population.

Au Québec, répétons-le, les impasses budgétaires surgissent et s'incrustent dans les équilibres financiers en raison d'une augmentation toujours trop grande des dépenses.

La logique budgétaire suivie jusqu'ici, c'est que le niveau des dépenses déterminait, pour l'essentiel, celui des revenus et du déficit. Il nous faut désormais inverser cette logique. Le déficit budgétaire ne peut plus monter, au contraire, et le fardeau fiscal des contribuables québécois peut difficilement augmenter sans mettre en danger la compétitivité de l'économie québécoise. En conséquence, le niveau des dépenses doit être corrigé et leur dynamique doit être contrôlée de façon à ce que leur augmentation suive la progression normale des revenus budgétaires.

b) Comment allons-nous sortir de l'impasse présente ?

Appliqués à l'impasse budgétaire actuelle de 1,5 milliard de $, les principes énoncés plus haut donnent une réponse limpide. La nécessité de préserver, voire même d'améliorer la position concurrentielle du Québec, rend indésirable tout alourdissement majeur et durable du régime actuel de taxation. Certes, on peut envisager la majoration de certains tarifs, ou l'élimination de quelques privilèges fiscaux d'utilité douteuse mais au total le fardeau supporté par les contribuables québécois doit être stabilisé. Pas question non plus d'augmenter un déficit budgétaire qui est déjà trop élevé. Il faut plutôt songer à le réduire à moyen terme, afin de cesser d'emprunter pour financer les dépenses courantes. Quant à la croissance économique, si elle s'accélérait à court terme, il faut

comprendre que les bénéfices fiscaux en seraient modestes et en partie annulés par la dynamique des transferts fédéraux.

La question fondamentale demeure: faudra-t-il augmenter les impôts, emprunter davantage ou comprimer les dépenses? Elle reçoit ici une réponse qui n'est guère équivoque: le redressement passe surtout par l'examen des programmes de dépenses, de nouvelles compressions budgétaires et la signature dans le secteur public de conventions collectives qui réflètent l'état des finances publiques.

Le 19 février dernier, le gouvernement déposait ses offres salariales pour l'année 1986 en vue des négociations avec les employés syndiqués du secteur public. Compte tenu des économies de 100 millions de $ résultant des réaménagements proposés à l'égard de certaines clauses normatives, ces offres représentent une augmentation totale de 333 millions de $ par rapport à la rémunération globale de 1985. De telles offres ne peuvent d'aucune façon être dépassées sans élargir — au rythme de près de 100 millions de $ par point de pourcentage d'augmentation — l'impasse budgétaire présente. Il s'agit à tout évènement de propositions que le gouvernement considère justes et équitables.

Les dépenses du gouvernement du Québec, il convient de le répéter, dépassent celles de l'Ontario par 4,7 milliards de $, soit 716 $ par personne. De ce montant, il faut retrancher la partie de l'écart qui est attribuable au service de la dette, car il s'agit là d'un héritage du passé qu'il nous faudra assumer, quoiqu'il advienne. Mais il reste pour près de 3 milliards de $ d'écarts reliés à des programmes qui sont pour la plupart justifiables pris un à un, mais qui tous ensemble hypothèquent lourdement la santé financière du gouvernement.

Il faudra se demander s'ils sont toujours opportuns et s'ils sont dispensés de la manière la plus efficace et efficiente possible. Il faudra envisager d'abolir les programmes plus ou moins utiles. On peut penser d'ores et déjà cependant que l'essentiel du travail à effectuer consistera à mieux utiliser les énormes ressources financières confiées par la population au gouvernement en vue de poursuivre les objectifs partagés par tous. Il s'agira donc d'une tâche fort délicate et qui devra être effectuée avec beaucoup de rigueur, d'équité et de clairvoyance.

Quelle que soit la façon d'aborder le problème, nous avons des choix immédiats et douloureux à faire pour sortir le gouvernement de son impasse budgétaire présente. Mais au-delà de cette période difficile, nous avons une option beaucoup plus attrayante pour préserver l'équilibre des finances publiques: la croissance économique. Pour préserver cette option, nous devons faire aujourd'hui les bons choix. Si le présent document nous amène à les faire avec plus de rapidité et de justesse, il aura atteint son but.

ANNEXE 1

Informations additionnelles sur la situation de l'économie québécoise

Tableau 1.1
PRODUCTION, EMPLOI, CHÔMAGE

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT				**(en millions de $)**				
Canada	87 071	96 034	106 785	125 384	149 883	168 010	195 539	214 941
(%)	(7,4)	(10,3)	(11,2)	(17,4)	(19,5)	(12,1)	(16,4)	(9,9)
Ontario	36 258	39 829	44 763	51 548	60 433	66 379	76 511	83 361
(%)	(6,8)	(9,8)	(12,4)	(15,2)	(17,2)	(9,8)	(15,3)	(9,0)
Québec	21 931	23 620	26 258	30 006	35 425	39 715	46 671	50 575
(%)	(6,8)	(7,7)	(11,2)	(14,3)	(18,1)	(12,1)	(17,5)	(8,4)
PRODUIT INTÉRIEUR RÉEL				**(variations en %)**				
Canada	2,2	6,0	5,9	7,8	4,6	0,9	5,1	2,8
Ontario	2,2	5,5	6,2	8,4	4,0	−0,7	4,3	2,5
Québec	3,2	5,0	4,8	6,0	5,9	0,9	4,7	2,0
États-Unis	−0,3	3,1	5,4	5,5	−0,6	−0,7	4,9	5,2
OCDE	3,5	3,7	5,3	6,1	0,8	−0,3	4,8	3,7
POPULATION ACTIVE				**(variations en %)**				
Canada	2,5	2,9	3,0	4,3	3,9	3,5	2,3	2,9
Ontario	3,2	3,6	3,6	3,6	4,4	3,6	1,7	2,7
Québec	1,1	2,6	1,5	4,9	2,8	3,0	1,6	2,6
EMPLOI				**(variations en %)**				
Canada	1,1	2,3	3,0	5,0	4,2	1,7	2,1	1,8
Ontario	2,0	2,5	4,1	4,4	4,2	1,5	1,9	1,8
Québec	0,1	2,2	1,4	5,7	3,0	1,4	0,9	0,8
CHÔMAGE				**(en milliers)**				
Chômeurs								
Canada	475,8	535,2	552,9	514,8	514,3	689,7	726,1	849,2
Ontario	139,4	177,8	170,6	151,7	163,6	242,2	239,4	278,3
Québec	160,3	171,3	178,0	168,8	169,1	213,7	232,9	283,8
Bénéficiaires d'assurance-chômage				**(en milliers)**				
Canada							701,4	751,6
Ontario							193,5	196,2
Québec							263,8	285,1
Ménages bénéficiaires d'aide sociale dont le chef est apte au travail				**(en milliers)**				
Québec		64	72	64	71	80	92	107
TAUX DE CHÔMAGE				**(niveau en %)**				
Canada	5,7	6,2	6,2	5,6	5,3	6,9	7,1	8,1
Ontario	4,4	5,4	5,0	4,3	4,4	6,3	6,2	7,0
Québec	7,0	7,3	7,5	6,8	6,6	8,1	8,7	10,3
dont: 15-24 ans						14,0	15,5	17,9
25-34 ans						6,5	7,1	9,0
35-44 ans						5,1	5,7	6,8
45-54 ans						5,5	5,7	6,4
55-64 ans						5,6	5,4	7,4

Tableau 1.1 (suite)
PRODUCTION, EMPLOI, CHÔMAGE

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
PRODUIT INTÉRIEUR BRUT				**(en millions de $)**				
Canada	238 368	271 718	305 668	351 468	371 235	402 087	435 876	
(%)	(10,9)	(14,0)	(12,5)	(15,0)	(5,6)	(8,3)	(8,4)	
Ontario	91 334	103 062	114 767	131 680	137 232	151 650	167 741	
(%)	(9,6)	(12,8)	(11,4)	(14,7)	(4,2)	(10,5)	(10,6)	
Québec	56 553	62 977	70 312	80 015	84 009	90 432	97 631	
(%)	(11,8)	(11,4)	(11,6)	(13,8)	(5,0)	(7,6)	(8,0)	
PRODUIT INTÉRIEUR RÉEL				**(variations en %)**				
Canada	3,2	4,0	1,3	2,8	−4,3	2,7	4,9	4,4
Ontario	2,3	3,3	−0,8	2,2	−4,2	5,5	6,6	5,2
Québec	2,0	2,9	0,8	1,4	−5,0	3,1	5,2	4,0
États-Unis	4,7	2,4	−0,3	2,5	−2,1	3,7	6,8	—
OCDE	3,9	3,3	1,3	1,6	−0,2	2,5	4,5	—
POPULATION ACTIVE				**(variations en %)**				
Canada	3,8	3,1	3,1	2,9	0,5	1,9	1,8	1,9
Ontario	3,7	3,3	1,9	2,6	1,0	1,4	2,1	2,6
Québec	2,8	2,1	3,1	1,7	−1,4	2,4	1,8	1,9
EMPLOI				**(variations en %)**				
Canada	3,5	4,1	3,0	2,8	−3,3	0,9	2,5	2,8
Ontario	3,4	4,1	1,5	2,9	−2,5	0,7	3,6	3,8
Québec	2,2	3,5	2,8	1,2	−5,2	2,2	3,0	3,0
CHÔMAGE								
Chômeurs				**(en milliers)**				
Canada	908,5	836,0	865,2	898,1	1 314,1	1 448,3	1 399,3	1 327,9
Ontario	298,2	277,9	297,2	292,7	440,3	473,8	422,8	384,5
Québec	308,4	277,9	294,2	314,1	413,3	426,9	400,5	376,4
Bénéficiaires d'assurance-chômage				**(en milliers)**				
Canada	802,6	713,4	702,7	720,3	1 137,7	1 248,0	1 194,4	
Ontario	204,9	181,9	195,9	186,7	316,4	354,3	305,5	
Québec	302,4	269,1	259,6	273,2	392,5	384,8	371,0	
Ménages bénéficiaires d'aide sociale dont le chef est apte au travail				**(en milliers)**				
Québec	120	132	150	164	200	258	268	286
TAUX DE CHÔMAGE				**(niveau en %)**				
Canada	8,4	7,5	7,5	7,5	11,0	11,9	11,3	10,5
Ontario	7,2	6,5	6,8	6,6	9,8	10,4	9,1	8,0
Québec	10,9	9,6	9,9	10,4	13,8	13,9	12,8	11,8
dont: 15-24 ans	18,5	16,5	17,2	17,5	23,1	23,0	19,9	18,1
25-34 ans	9,3	8,7	8,6	9,8	13,4	13,9	13,0	12,4
35-44 ans	7,5	6,3	6,2	7,1	10,3	10,1	10,0	8,6
45-54 ans	7,6	6,4	7,4	7,1	8,7	9,3	9,3	8,5
55-64 ans	7,7	6,0	6,2	6,0	8,9	9,7	9,7	10,3

Sources: Ministère de la Main d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
Statistique Canada
Conference Board du Canada
OCDE

Tableau 1.2
INVESTISSEMENTS

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
				(en millions de $)				
INVESTISSEMENTS PRIVÉS								
Résidentiels								
Canada	3 138,0	4 025,0	4 820,0	5 977,5	7 010,1	7 113,9	10 852,6	11 064,8
Ontario	1 287,3	1 642,2	2 036,2	2 576,7	2 872,1	2 553,9	3 610,5	3 745,8
Québec	677,7	860,9	968,7	1 168,8	1 470,3	1 573,9	2 423,4	2 521,8
Non résidentiels								
Canada	9 389,5	10 147,7	11 038,1	13 283,3	16 389,8	18 324,7	19 900,8	21 424,0
Ontario	3 616,0	3 635,5	4 058,8	4 771,2	5 956,2	6 496,4	6 623,0	7 271,4
Québec	1 592,1	1 777,7	2 261,3	2 783,3	3 598,1	3 943,1	3 750,0	3 723,0
INVESTISSEMENTS PUBLICS								
Canada	5 270,5	6 011,3	6 359,9	7 357,3	9 482,3	12 777,6	12 882,9	14 108,7
Ontario	2 024,2	2 182,5	2 141,2	2 366,6	2 987,4	3 870,0	3 714,7	3 715,0
Québec	1 148,3	1 511,3	1 594,3	1 874,4	2 329,8	3 653,4	3 639,3	4 457,5
INVESTISSEMENTS PRIVÉS ET PUBLICS								
Canada	17 798,0	20 184,0	22 218,0	26 618,1	32 882,2	38 216,2	43 636,3	46 597,5
Ontario	6 927,5	7 460,2	8 236,7	9 714,5	11 815,7	12 920,3	13 948,2	14 732,2
Québec	3 418,1	4 149,9	4 824,3	5 826,5	7 398,2	9 170,4	9 813,0	10 702,3

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
				(en % du PIB)				
TAUX D'INVESTISSEMENT								
Investissements totaux								
États-Unis	17,6	18,1	18,7	19,1	18,4	17,0	17,1	18,3
Sept principaux pays de l'OCDE	21,3	21,5	22,0	22,9	22,4	21,0	20,8	21,2
Ensemble de l'OCDE	21,7	21,9	22,4	23,2	22,6	21,4	21,2	21,5
Canada[2]	20,7	21,7	21,6	22,2	22,9	23,8	23,0	22,5
Ontario[2]	19,5	19,6	19,5	20,1	20,5	20,6	18,8	18,6
Québec[2]	15,5	17,8	18,7	19,9	21,7	24,0	21,6	21,8
Investissements non résidentiels privés								
Canada	10,8	10,6	10,3	10,6	10,9	10,9	10,2	10,0
Ontario	10,0	9,1	9,1	9,3	9,9	9,8	8,7	8,7
Québec	7,3	7,5	8,6	9,3	10,2	9,9	8,0	7,4

Tableau 1.2 (suite)
INVESTISSEMENTS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985[1]
				(en millions de $)				
INVESTISSEMENTS PRIVÉS								
Résidentiels								
Canada	11 450,4	11 617,4	11 013,6	13 135,4	10 148,8	12 994,1	12 453,2	12 904,6
Ontario	3 698,2	3 548,2	3 140,3	3 743,4	3 139,9	4 375,8	4 686,2	5 024,5
Québec	2 212,3	2 302,7	2 025,3	2 359,0	1 807,7	3 115,0	3 484,1	3 570,5
Non résidentiels								
Canada	23 797,6	30 630,2	37 650,2	45 301,5	42 506,2	36 957,3	39 152,0	45 144,8
Ontario	7 896,5	9 414,6	11 683,6	13 380,7	12 593,3	11 705,1	13 274,8	15 959,8
Québec	3 852,2	4 630,2	5 760,9	6 256,9	6 089,9	5 574,5	6 807,4	8 039,1
INVESTISSEMENTS PUBLICS								
Canada	15 111,6	16 106,8	17 529,4	21 167,2	24 106,0	23 567,4	23 464,7	24 053,0
Ontario	3 966,3	4 130,5	4 282,2	5 617,1	6 689,8	6 642,7	6 865,5	6 901,8
Québec	4 729,4	4 921,3	5 032,7	5 123,3	5 199,9	5 257,6	5 271,7	5 309,6
INVESTISSEMENTS PRIVÉS ET PUBLICS								
Canada	50 359,6	58 354,4	66 193,1	79 604,0	76 760,9	73 518,7	75 069,9	82 102,4
Ontario	15 561,4	17 093,3	19 106,1	22 741,2	22 423,0	22 723,6	24 826,5	27 886,1
Québec	10 793,9	11 854,2	12 818,9	13 739,2	13 097,5	13 947,5	15 563,2	16 919,2

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
				(en % du PIB)				
TAUX D'INVESTISSEMENT								
Investissements totaux								
États-Unis	19,5	19,8	18,5	17,8	16,5	16,8	17,6	—
Sept principaux pays de l'OCDE	22,0	22,3	21,8	21,1	20,0	19,5	19,7	—
Ensemble de l'OCDE	22,0	22,2	21,8	21,2	20,2	19,6	19,7	—
Canada[2]	22,0	22,4	22,6	23,3	21,4	19,0	18,0	—
Ontario[2]	17,9	17,5	17,3	18,0	17,0	15,7	15,6	—
Québec[2]	19,8	19,6	19,3	18,1	16,3	16,2	16,7	—
Investissements non résidentiels privés								
Canada	10,0	11,3	12,3	12,9	11,4	9,2	9,0	9,6
Ontario	8,6	9,1	10,2	10,2	9,2	7,7	7,9	8,8
Québec	6,8	7,4	8,2	7,8	7,2	6,2	7,0	7,7

(1) Investissements privés et publics, Enquête de mi-année, S.C., 61-206.
(2) Investissements selon le concept des comptes nationaux.

Sources: Statistique Canada
OCDE

ANNEXE 2

Informations additionnelles sur la situation financière du gouvernement du Québec

Tableau 2.1
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
ÉTAT DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES
SOMMAIRE: 1970-1971 À 1985-1986
(en millions de dollars)

	1970-1971[1]	1971-1972[1]	1972-1973[1]	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978
1. Opérations budgétaires								
Revenus								
• Autonomes	+ 2 757,8	+ 3 185,3	+ 3 763,0	+ 4 360,3	+ 5 370,8	+ 6 125,9	+ 7 155,0	+ 8 009,4
• Transferts fédéraux	+ 1 133,5	+ 1 326,4	+ 1 283,6	+ 1 405,8	+ 1 901,8	+ 2 254,8	+ 2 560,9	+ 3 135,9
• Total	+ 3 891,3	+ 4 511,7	+ 5 046,6	+ 5 766,1	+ 7 272,6	+ 8 380,7	+ 9 715,9	+ 11 145,3
Dépenses	− 4 011,9	− 4 851,3	− 5 354,6	− 6 021,4	− 7 587,3	− 9 229,4	− 10 717,4	− 12 045,2
Déficit	− 120,6	− 339,6	− 308,0	− 255,3	− 314,7	− 848,7	− 1 001,5	− 899,9
2. Opérations non budgétaires								
Placements, prêts et avances	− 87,0	− 69,1	− 65,0	− 121,8	− 146,0	− 185,9	− 182,5	− 248,1
Compte des régimes de retraite	+ 1,6	+ [illegible]	− 0,5	+ 24,6	+ 104,3	+ 109,1	+ 186,4	+ 264,4
Autres comptes	+ 15,6	+ 104,1	− 8,4	+ 55,7	+ 191,3	+ 519,9	− 335,5	− 287,4
Solde	− 69,8	+ 36,1	− 73,9	− 41,5	+ 149,6	+ 443,1	− 331,6	− 271,1
3. Besoins financiers nets	− 190,4	− 303,5	− 381,9	− 296,8	− 165,1	− 405,6	− 1 333,1	− 1 171,0
4. Financement								
Variation de l'encaisse	− 52,1	− 143,2	− 8,7	− 73,9	− 181,8	− 513,7	+ 330,7	+ 372,4
Nouveaux emprunts	+ 372,7	+ 569,6	+ 579,6	+ 638,2	+ 586,1	+ 1 206,3	+ 1 354,6	+ 1 042,3
Remboursements d'emprunts	− 130,2	− 122,9	− 189,0	− 267,5	− 239,2	− 287,0	− 352,2	− 243,7
Total	**+ 190,4**	**+ 303,5**	**+ 381,9**	**+ 296,8**	**+ 165,1**	**+ 405,6**	**+ 1 333,1**	**+ 1 171,0**

	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986[2]
1. Opérations budgétaires								
Revenus								
• Autonomes	+ 8 566,3	+ 9 453,1	+ 10 722,3	+ 12 910,2	+ 13 918,0	+ 15 074,4	+ 15 946,5	+ 17 600,0
• Transferts fédéraux	+ 3 332,7	+ 3 823,6	+ 3 971,7	+ 4 571,5	+ 5 292,3	+ 6 336,5	+ 6 363,5	+ 6 455,0
• Total	+ 11 899,0	+ 13 276,7	+ 14 694,0	+ 17 481,7	+ 19 210,3	+ 21 410,9	+ 22 310,0	+ 24 055,0
Dépenses	− 13 387,2	− 15 110,3	− 17 592,0	− 20 393,4	− 22 259,3	− 24 523,5	− 25 542,5	− 27 200,0
Déficit	− 1 488,2	− 1 833,6	− 2 898,0	− 2 911,7	− 3 049,0	− 3 112,6	− 3 232,5	− 3 145,0
2. Opérations non budgétaires								
Placements, prêts et avances	− 255,0	− 202,7	− 40,4	− 72,9	− 135,0	− 150,5	− 171,8	+ 150,0
Compte des régimes de retraite	+ 315,7	+ 682,8	+ 822,3	+ 1 007,3	+ 1 051,2	+ 1 056,7	+ 1 183,5	+ 1 270,0
Autres comptes	+ 165,9	− 16,1	− 196,6	− 169,0	− 103,5	− 14,4	+ 218,8	+ 10,0
Solde	+ 226,6	+ 464,0	+ 585,3	+ 765,4	+ 812,7	+ 891,8	+ 1 230,5	+ 1 430,0
3. Besoins financiers nets	− 1 261,6	− 1 369,6	− 2 312,7	− 2 146,3	− 2 236,3	− 2 220,8	− 2 002,0	− 1 715,0
4. Financement								
Variation de l'encaisse	+ 49,6	+ 229,3	− 456,1	+ 207,9	− 75,5	− 13,7	− 211,0	− 70,0
Nouveaux emprunts	+ 1 575,5	+ 1 648,9	+ 3 352,9	+ 2 951,6	+ 2 761,8	+ 2 797,0	+ 3 281,0	+ 2 990,0
Remboursements d'emprunts	− 363,5	− 508,6	− 584,1	− 1 013,2	− 450,0	− 562,5	− 1 068,0	− 1 205,0
Total	**+ 1 261,6**	**+ 1 369,6**	**+ 2 312,7**	**+ 2 146,3**	**+ 2 236,3**	**+ 2 220,8**	**+ 2 002,0**	**+ 1 715,0**

(1) Les chiffres présentés en regard de ces années ne tiennent pas compte de l'intégration des opérations de l'Office des autoroutes du Québec, les données y afférentes n'étant pas disponibles.

(2) Synthèse des opérations financières au 31 décembre 1985.

N.B. À des fins de comparaison, les données financières sont présentées sur la base de la structure budgétaire et financière en vigueur pour l'année financière 1985-1986.

Le signe (−) indique un besoin de financement et le signe (+) une source de financement. Pour la variation de l'encaisse, le signe (−) indique une augmentation et le signe (+) une diminution.

Tableau 2.2
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
ÉVOLUTION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES
(en millions de dollars)

	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Fonctionnement	7 113	7 784	8 506	10 115	11 679	12 246	12 929	13 608	14 077
Croissance (%)	—	9,4	9,3	18,9	15,5	4,9	5,6	5,3	3,4
Contribution aux régimes de retraite	266	277	645	730	838	787	753	819	848
Croissance (%)	—	4,1	132,9	13,2	14,8	−6,1	−4,3	8,8	3,5
Dépenses d'intérêts sur dette directe	603	747	883	1 223	1 683	1 931	2 026	2 416	2 549
Croissance (%)	—	23,9	18,2	38,5	37,6	14,7	4,9	19,2	5,5
Dépenses d'intérêts sur la provision des régimes de retraite	—	54	88	165	263	380	480	598	708
Croissance (%)	—	—	63,0	87,5	59,4	44,5	26,3	24,6	18,4
Total des dépenses d'intérêts	603	801	971	1 388	1 946	2 311	2 506	3 014	3 257
Croissance (%)	—	32,8	21,2	42,9	40,2	18,8	8,4	20,3	8,1
Immobilisations directes	588	586	607	562	569	536	539	576	560
Croissance (%)	—	−0,3	3,6	−7,4	1,2	−5,8	0,6	6,9	−2,8
Subventions pour immobilisations	298	338	327	360	409	556	622	670	799
Croissance (%)	—	13,4	−3,3	10,1	13,6	35,9	11,9	7,7	19,3
Immobilisations totales	886	924	934	922	978	1 092	1 161	1 246	1 359
Croissance (%)	—	4,3	1,1	−1,3	6,1	11,7	6,3	7,3	9,1
Subventions pour service de dette	410	469	484	546	599	490	598	727	900
Croissance (%)	—	14,4	3,2	12,8	9,7	−18,2	22,0	21,6	23,8
Aide sociale	737	826	894	1 051	1 200	1 519	1 837	2 011	2 162
Croissance (%)	—	12,1	8,2	17,6	14,2	26,6	20,9	9,5	7,5
Assurance-maladie	738	825	981	1 158	1 241	1 251	1 471	1 585	1 762
Croissance (%)	—	11,8	18,9	18,0	7,2	0,8	17,6	7,7	11,2
Autres paiements de transferts	1 292	1 481	1 695	1 682	1 912	2 563	2 839	2 884	2 910
Croissance (%)	—	14,6	14,4	−0,8	13,7	34,0	10,8	1,6	0,9
Dépenses ajustées	12 045	13 387	15 110	17 592	20 393	22 259	24 094	25 894	27 275
Croissance (%)	—	11,1	12,9	16,4	15,9	9,2	8,2	7,5	5,3
Dépenses payées par anticipation en 1983-1984	—	—	—	—	—	—	431	−422	−5
Dépenses payées par anticipation en 1984-1985	—	—	—	—	—	—	—	70	−70
Dépenses totales	12 045	13 387	15 110	17 592	20 393	22 259	24 525	25 542	27 200
Croissance (%)	—	11,1	12,9	16,4	15,9	9,2	10,2	4,1	6,5
PIB									
Croissance (%)(1)	8,4	11,8	11,4	11,6	13,8	5,0	7,6	8,0	7,5
Taux d'inflation (%)(1)	7,9	8,8	9,2	10,2	12,5	10,8	5,8	4,4	4,0

(1) Au cours de l'année civile se terminant en décembre de l'année financière considérée.

Tableau 2.3
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DÉPENSES D'INTÉRÊTS SUR LA DETTE

	Intérêts sur la dette directe		Intérêts sur la provision relative aux régimes de retraite		Dépenses totales d'intérêts	
	millions de dollars	% des revenus budgétaires	millions de dollars	% des revenus budgétaires	millions de dollars	% des revenus budgétaires
1970-1971	166	4,27	—	—	166	4,27
1971-1972	204	4,52	—	—	204	4,52
1972-1973	238	4,72	—	—	238	4,72
1973-1974	284	4,93	—	—	284	4,93
1974-1975	308	4,24	—	—	308	4,24
1975-1976	392	4,68	—	—	392	4,68
1976-1977	492	5,06	—	—	492	5,06
1977-1978	603	5,41	—	—	603	5,41
1978-1979	747	6,28	54	0,45	801	6,73
1979-1980	883	6,65	88	0,66	971	7,31
1980-1981	1 223	8,32	165	1,12	1 388	9,44
1981-1982	1 683	9,63	263	1,51	1 946	11,14
1982-1983	1 931	10,05	380	1,98	2 311	12,03
1983-1984	2 026	9,46	480	2,24	2 506	11,70
1984-1985	2 416	10,83	598	2,68	3 014	13,51
1985-1986P	2 549	10,60	708	2,94	3 257	13,54

P: Prévision

Tableau 2.4
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DETTE TOTALE
(au 31 mars)

	Dette directe[1]		Provision relative aux régimes de retraite		Dette totale	
	millions de dollars	% du PIB	millions de dollars	% du PIB	millions de dollars	% du PIB
1971	2 457	11,20	—	—	2 457	11,20
1972	2 920	12,36	—	—	2 920	12,36
1973	3 207	12,21	—	—	3 207	12,21
1974	3 558	11,86	—	—	3 558	11,86
1975	3 858	10,89	67	0,19	3 925	11,08
1976	4 816	12,13	179	0,45	4 995	12,58
1977	5 934	12,71	354	0,76	6 288	13,47
1978	6 744	13,33	619	1,23	7 363	14,56
1979	7 976	14,10	915	1,62	8 891	15,72
1980	9 123	14,49	1 598	2,53	10 721	17,02
1981	11 895	16,92	2 420	3,44	14 315	20,36
1982	13 836	17,29	3 428	4,29	17 264	21,58
1983	16 175	19,25	4 489	5,35	20 664	24,60
1984	18 410	20,36	5 545	6,13	23 955	26,49
1985	20 623	21,12	6 730	6,90	27 353	28,02
1986P	22 338	21,24	8 030	7,64	30 368	28,88

P: prévision
(1) Comprend les Bons du trésor ainsi que la dette à long terme.

Tableau 2.5
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
SOLDE DES OPÉRATIONS COURANTES
(en millions de dollars)

	Dépenses budgétaires	Contributions aux régimes de retraite	Dépenses totales d'immobilisations[1]	Dépenses budgétaires ajustées	Revenus budgétaires	Solde du compte courant[2]	Solde du compte courant en pourcentage des revenus budgétaires (%)
1970-71	– 4 011,9	—	– 438,0	– 3 573,9	3 891,3	317,4	8,16
1971-72	– 4 851,3	—	– 651,0	– 4 199,3	4 511,7	312,4	6,92
1972-73	– 5 354,6	—	– 674,0	– 4 680,6	5 046,6	366,0	7,25
1973-74	– 6 021,4	—	– 722,0	– 5 299,4	5 766,1	466,7	8,09
1974-75	– 7 587,3	– 79,0	– 885,0	– 6 623,3	7 272,6	649,3	8,93
1975-76	– 9 229,4	– 125,0	– 976,0	– 8 128,4	8 380,7	252,3	3,01
1976-77	– 10 717,4	– 206,0	– 818,0	– 9 693,4	9 715,9	22,5	0,23
1977-78	– 12 045,2	– 266,0	– 886,0	– 10 893,2	11 145,3	252,1	2,26
1978-79	– 13 387,2	– 331,0	– 924,0	– 12 132,2	11 899,0	– 233,2	– 1,96
1979-80	– 15 110,3	– 733,0	– 934,0	– 13 443,3	13 276,7	– 166,6	– 1,25
1980-81	– 17 592,0	– 895,0	– 922,0	– 15 775,0	14 694,0	– 1 081,0	– 7,36
1981-82	– 20 393,4	– 1 101,0	– 978,0	– 18 314,4	17 481,7	– 832,7	– 4,76
1982-83	– 22 259,3	– 1 167,0	– 1 092,0	– 20 000,3	19 210,3	– 790,0	– 4,11
1983-84	– 24 523,5	– 1 233,0	– 1 161,0	– 22 129,5	21 410,9	– 718,6	– 3,36
1984-85	– 25 542,5	– 1 416,6	– 1 246,0	– 22 879,9	22 310,0	– 569,9	– 2,55
1985-86P	– 27 200,0	– 1 556,0	– 1 359,0	– 24 285,0	24 055,0	– 230,0	– 0,96

P : prévision

Le signe (–) signifie un besoin de financement et le signe (+) une source de financement.

(1) Les dépenses totales d'immobilisations comprennent les immobilisations directes du gouvernement et les subventions qu'il verse aux fins d'immobilisations.

(2) Le solde du compte courant est égal aux revenus budgétaires moins les dépenses budgétaires ajustées, c'est-à-dire excluant les contributions du gouvernement aux régimes de retraite de ses employés et ses dépenses totales d'immobilisations.

ANNEXE 3

Informations additionnelles sur la situation fiscale des contribuables du Québec

1. Méthodologie de la mesure du fardeau fiscal relatif des contribuables du Québec

Le ministère des Finances a développé une méthodologie qui permet de mesurer et de comparer le fardeau fiscal existant sous chacune des structures ontarienne et québécoise de taxation. Cette méthode consiste à appliquer alternativement aux assiettes québécoises de taxation, les structures de taxation ontarienne et québécoise qui sont déterminées par les taux de taxation et les exemptions en vigueur dans chacune des deux provinces.

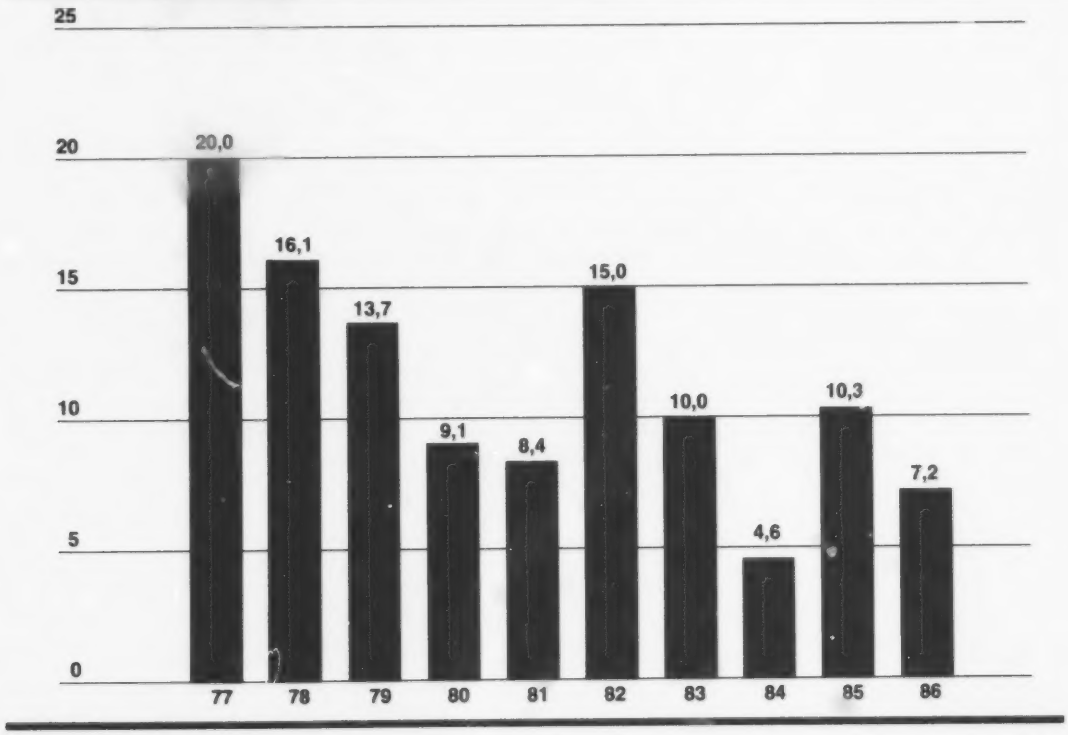
L'application de cette méthode permet de quantifier l'écart entre le fardeau fiscal que doivent supporter les contribuables du Québec sous la structure québécoise de taxation et celui qu'ils supporteraient si la structure ontarienne leur était appliquée. Cet écart correspond à la différence entre le niveau de revenus autonomes que les gouvernements provincial et locaux du Québec prélèvent en appliquant la structure québécoise de financement des dépenses publiques, et celui qu'ils prélèveraient si la structure ontarienne était plutôt appliquée.

Les revenus autonomes des gouvernements provinciaux et locaux qui sont considérés aux fins de cette étude comparative proviennent de trois sources principales: les revenus provenant de la taxation provinciale proprement dite; les revenus provenant de la tarification des biens et services publics, des taxes foncières et de sources diverses; et les revenus provenant des ressources naturelles. Les concepts de revenus budgétaires ont été ajustés afin de rendre le fardeau fiscal comparable entre les deux provinces. La méthodologie de cette étude comparative est décrite de façon plus détaillée à l'annexe III des renseignements supplémentaires au Discours sur le budget 1982-1983 et les résultats de la dernière mise à jour de cette étude sont résumés dans les tableaux et graphiques de la présente annexe. Les données relatives aux années d'imposition 1985 et 1986 ont été estimées sur la base des prévisions économiques et budgétaires du 23 avril 1985 ainsi que des structures de taxation en vigueur en janvier 1986. L'impact du budget fédéral de février 1986 n'a donc pas été pris en compte dans la présente analyse comparative.

2. Tableaux et graphiques sur la situation fiscale des contribuables du Québec

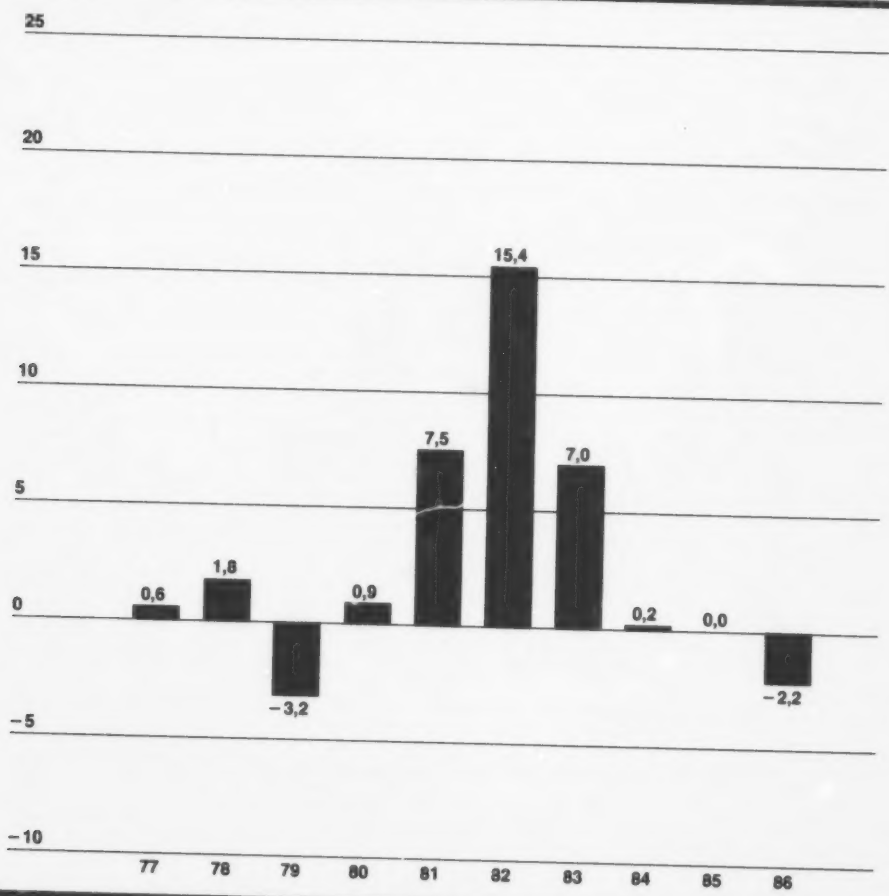
Graphique 3.1
ÉVOLUTION DU FARDEAU FISCAL SUPPLÉMENTAIRE DU QUÉBEC
STRUCTURE FISCALE QUÉBÉCOISE VERSUS ONTARIENNE
1977 À 1986 (en pourcentage)

PARTICULIERS



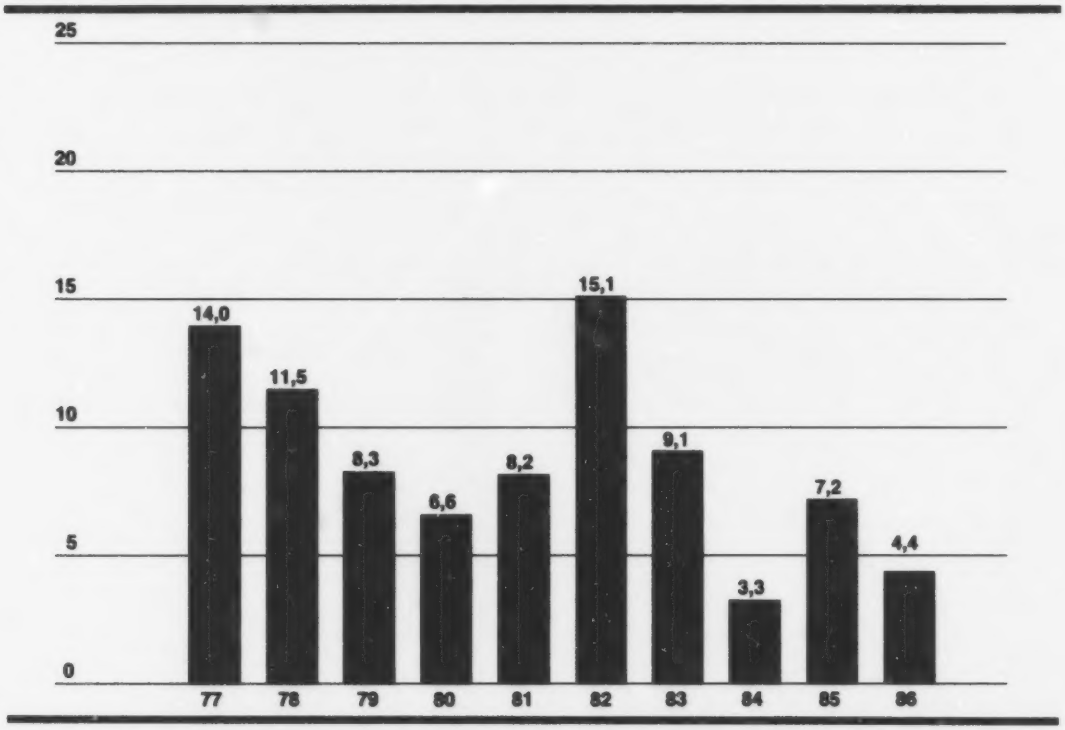
Graphique 3.2
ÉVOLUTION DU FARDEAU FISCAL SUPPLÉMENTAIRE DU QUÉBEC
STRUCTURE FISCALE QUÉBÉCOISE VERSUS ONTARIENNE
1977 À 1986 (en pourcentage)

ENTREPRISES

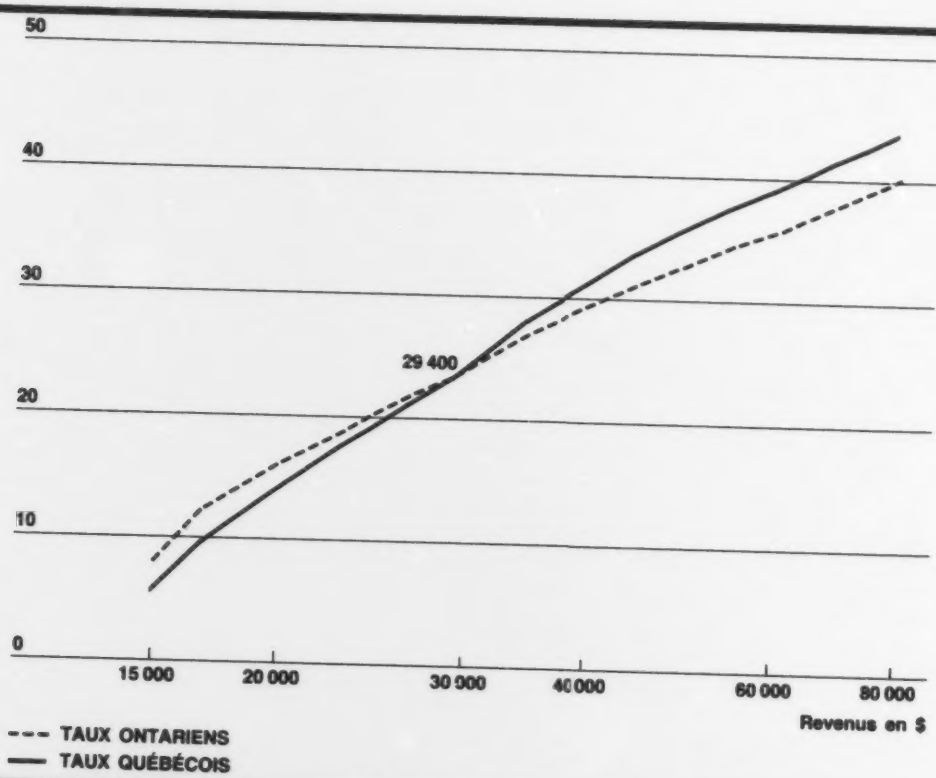


Graphique 3.3
ÉVOLUTION DU FARDEAU FISCAL SUPPLÉMENTAIRE DU QUÉBEC
STRUCTURE FISCALE QUÉBÉCOISE VERSUS ONTARIENNE
1977 À 1986 (en pourcentage)

SECTEUR PRIVÉ (PARTICULIERS ET ENTREPRISES)

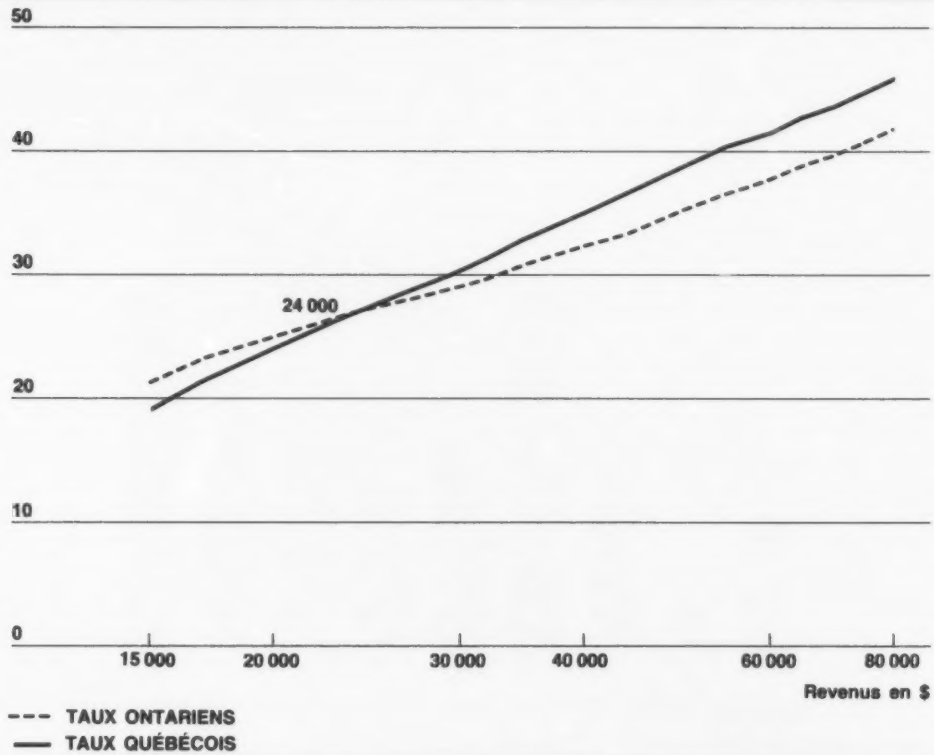


Graphique 3.4
TAUX MOYEN DES IMPÔTS ET TAXES
QUÉBEC ET ONTARIO
ANNÉE D'IMPOSITION 1986
COUPLE AVEC 2 ENFANTS (6-11 ANS)
(taux moyens en %)



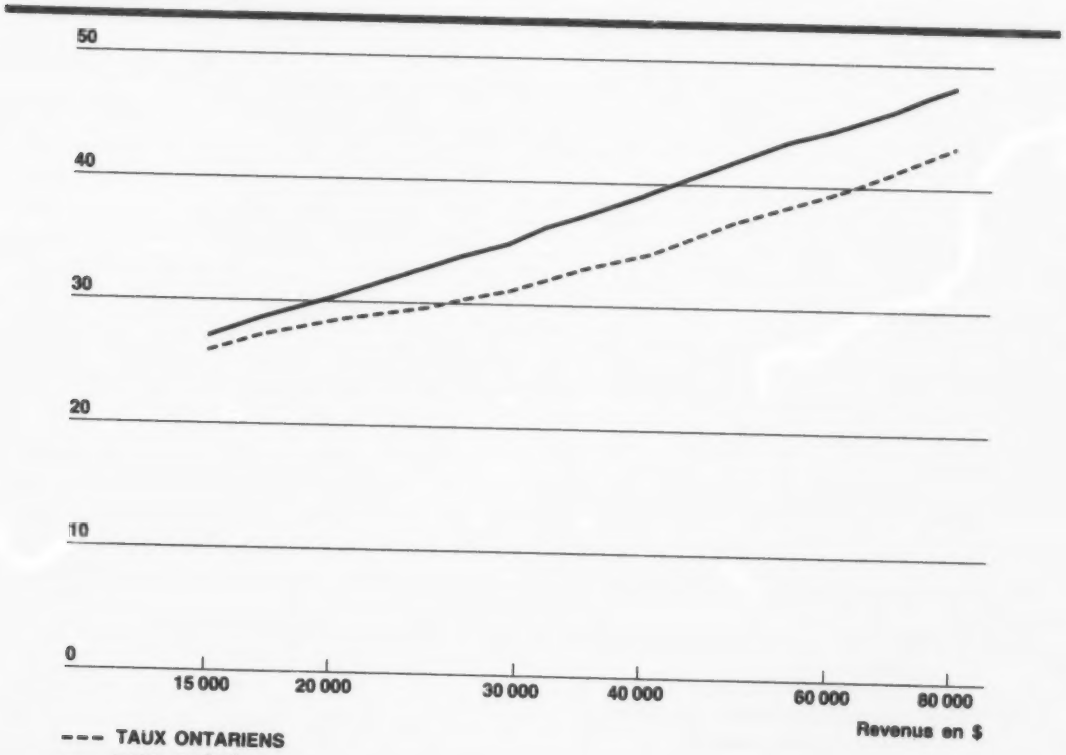
N.B. : — Impôts sur le revenu fédéral et provincial, taxes foncières et à la consommation et primes d'assurance-maladie moins allocations familiales et crédits d'impôts et taxes.
— Le graphique ne tient pas compte de l'impact du budget fédéral de février 1986.
— Échelle semi-logarithmique.

Graphique 3.5
TAUX MOYEN DES IMPÔTS ET TAXES
QUÉBEC ET ONTARIO
ANNÉE D'IMPOSITION 1986
COUPLE SANS ENFANT
(taux moyens en %)



N.B. : — Impôts sur le revenu fédéral et provinciai, taxes foncières et à la consommation et primes d'assurance-maladie moins allocations familiales et crédits d'impôts et taxes.
— Le graphique ne tient pas compte de l'impact du budget fédéral de février 1986.
— Échelle semi-logarithmique.

Graphique 3.6
TAUX MOYEN DES IMPÔTS ET TAXES
QUÉBEC ET ONTARIO
ANNÉE D'IMPOSITION 1986
CÉLIBATAIRE
(taux moyens en %)



N.B. : — Impôts sur le revenu fédéral et provincial, taxes foncières et à la consommation et primes d'assurance-maladie moins allocations familiales et crédits d'impôts et taxes.
— Le graphique ne tient pas compte de l'impact du budget fédéral de février 1986.
— Échelle semi-logarithmique.

Graphique 3.7
ÉVOLUTION DES TAUX MOYENS D'IMPOSITION AU QUÉBEC ET EN ONTARIO
COUPLE AVEC 2 ENFANTS (6-11 ANS) GAGNANT LE REVENU FAMILIAL MOYEN
ANNÉES D'IMPOSITION 1972 À 1986
(en pourcentage)

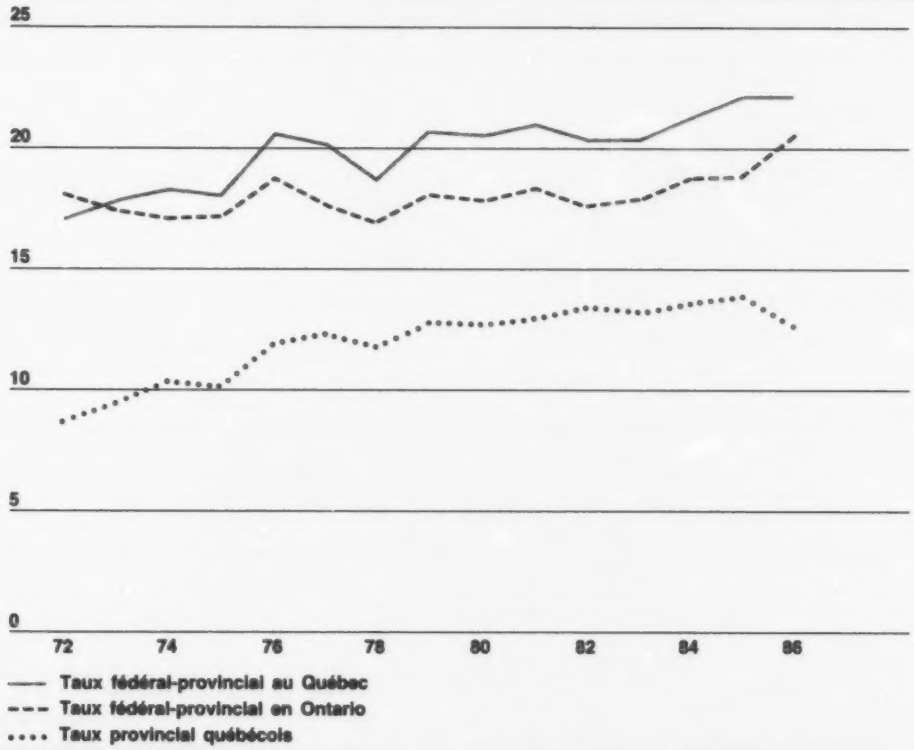


Tableau 3.1
ÉVOLUTION DU FARDEAU FISCAL SUPPLÉMENTAIRE
ENSEMBLE DES AGENTS ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC
STRUCTURE QUÉBÉCOISE VERSUS STRUCTURE ONTARIENNE

	Secteur privé		Secteur public	Ensemble des agents économiques	
	millions de dollars	%	millions de dollars	millions de dollars	%
1977	1 107	14,0	131	1 238	15,2
1978	992	11,5	157	1 149	13,0
1979	798	8,3	162	960	9,7
1980	719	6,6	228	948	8,4
1981	1 011	8,2	469	1 479	11,6
1982	2 006	15,1	666	2 672	19,6
1983	1 334	9,1	690	2 024	13,4
1984	545	3,3	724	1 269	7,4
1985	1 257	7,2	791	2 047	11,4
1986	828	4,4	891	1 719	9,1

Tableau 3.2
ÉVOLUTION DU FARDEAU FISCAL SUPPLÉMENTAIRE
AGENTS ÉCONOMIQUES DU SECTEUR PRIVÉ
STRUCTURE QUÉBÉCOISE VERSUS STRUCTURE ONTARIENNE

	Particuliers		Entreprises		Agents économiques du secteur privé	
	millions de dollars	%	millions de dollars	%	millions de dollars	%
1977	1 093	20,0	14	0,6	1 107	14,0
1978	943	16,1	49	1,8	992	11,5
1979	896	13,7	− 98	− 3,2	798	8,3
1980	688	9,1	31	0,9	719	6,6
1981	726	8,4	284	7,5	1 011	8,2
1982	1 422	15,0	584	15,4	2 006	15,1
1983	1 042	10,0	292	7,0	1 334	9,1
1984	535	4,6	10	0,2	545	3,3
1985	1 259	10,3	− 2	0,0	1 257	7,2
1986	949	7,2	−121	− 2,2	828	4,4

N.B.: Ce tableau permet de construire les graphiques 3.1, 3.2 et 3.3.

Tableau 3.3
ÉVOLUTION DES TAUX MOYENS D'IMPOSITION[1]
COUPLE AVEC 2 ENFANTS (6-11 ANS)
GAGNANT LE REVENU FAMILIAL MOYEN
(en pourcentage du revenu familial moyen)

Années	Revenu familial moyen $	Taux provincial québécois	Taux fédéral avec abattement	Taux fédéral-provincial au Québec	Taux fédéral-provincial en Ontario
1972	10 384	8,69	8,37	17,06	18,03
1973	12 024	9,47	8,32	17,79	17,43
1974	13 742	10,38	7,90	18,28	17,08
1975	15 446	10,16	7,86	18,02	17,15
1976	18 219	11,90	8,65	20,55	18,68
1977	19 056	12,42	7,66	20,08	17,66
1978	21 203	11,94	6,73	18,67	16,95
1979	23 400	12,97	7,80	20,77	18,03
1980	25 389	12,79	7,78	20,57	17,92
1981	28 124	13,09	7,91	21,00	18,34
1982	30 509	13,49	6,90	20,39	17,52
1983	31 937	13,35	7,90	20,44	17,86
1984	34 045	13,66	7,67	21,33	18,76
1985	35 066	13,93	8,20	22,13	18,84
1986[2]	36 469	12,66	9,48	22,14	20,56

(1) Impôts nets des allocations familiales québécoises et fédérales ainsi que du crédit fédéral pour enfants.
(2) Les taux de 1986 reflètent l'impact du budget fédéral de février 1986.

Tableau 3.4
ÉVOLUTION COMPARATIVE DES TAUX MARGINAUX MAXIMUM D'IMPOSITION DU REVENU DES PARTICULIERS
QUÉBEC-ONTARIO
(en pourcentage du revenu imposable)

	Québec	Ontario	Écart
1976	63,7	61,3	2,4
1977	63,9	61,9	2,0
1978	68,9	61,9	7,0
1979	68,9	61,9	7,0
1980	68,4	61,9	6,5
1981	67,9	62,8	5,1
1982	60,4	50,3	10,1
1983	60,4	50,7	9,7
1984	60,4	51,1	9,3
1985	62,1	52,0	10,1
1986[1]	59,5	55,4	4,1

(1) Les taux de 1986 reflètent l'impact du budget fédéral de février 1986.

ANNEXE 4

Informations additionnelles sur les transferts fédéraux

A) La position du Québec à l'égard des arrangements fiscaux

Un programme de péréquation incomplet

Force est de constater que la nouvelle formule de péréquation introduite en 1982 n'a contribué qu'à creuser l'écart de capacité fiscale entre le Québec et l'Ontario. Ainsi, alors que le Québec atteignait la parité de capacité fiscale avec l'Ontario en 1979-1980 et 1980-1981, la nouvelle formule de péréquation mise sur pied en 1982 ne lui permet d'obtenir que 94,3 % de la capacité de l'Ontario en 1985-1986. Si le Québec était demeuré dans une situation de parité avec l'Ontario, c'est 1,2 milliard de $ de plus qu'il recevrait en paiement de péréquation en 1985-1986. Ceci illustre bien que l'évolution des paiements de péréquation au Québec n'est pas étrangère à ses difficultés financières actuelles.

Par ailleurs, le programme de péréquation qui assure une certaine égalisation de la capacité des provinces d'offrir des services publics, suppose implicitement que les besoins en services publics sont égaux, per capita, partout au Canada. Or, si une telle hypothèse peut être acceptable en ce qui a trait aux dépenses de santé et d'enseignement postsecondaire, elle ne l'est certainement plus en ce qui concerne les programmes de sécurité du revenu partageables par le gouvernement fédéral[1]. Des dix provinces canadiennes, le Québec est en effet celle qui doit supporter le fardeau le plus lourd per capita quant à ce poste de dépenses. Ce phénomène découle notamment de l'incidence du chômage de longue durée qui fait en sorte que, au Québec, la probabilité qu'une personne en chômage se tourne vers l'aide sociale est plus élevée que dans toute autre province.

Tableau 4.1
DÉPENSES PROVINCIALES PER CAPITA POUR LA SÉCURITÉ DU REVENU PARTAGEABLES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS LE CADRE DU RAPC (1985-1986)

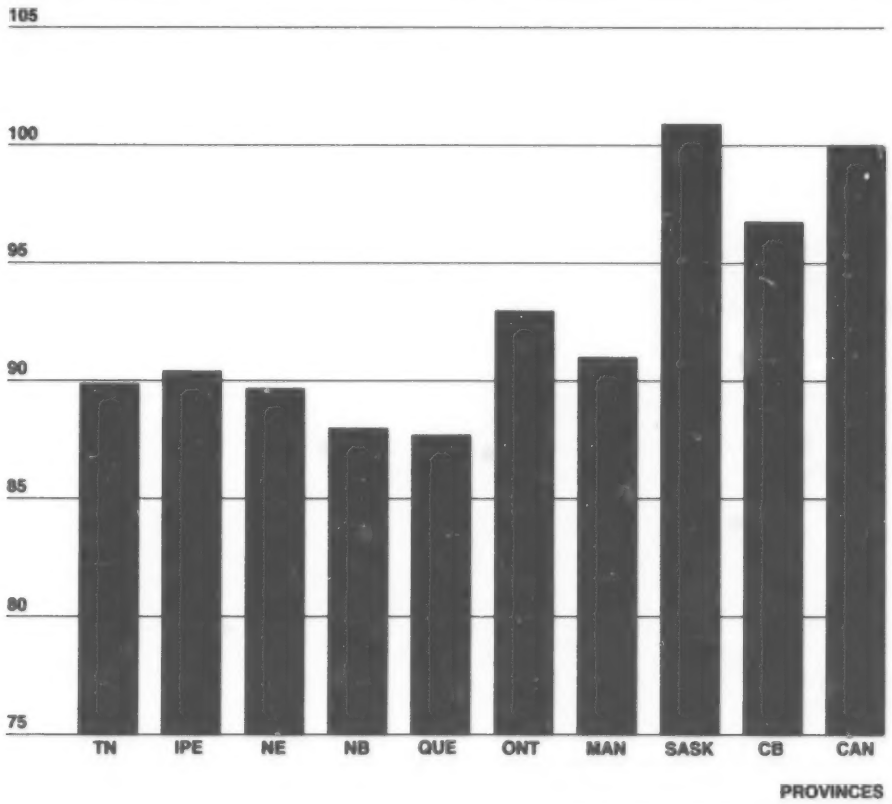
	$	Moyenne nationale = 100	Moyenne des cinq provinces = 100[1]
Terre-Neuve	189	74	71
Île-du-Prince-Édouard	196	77	74
Nouvelle-Écosse	187	73	71
Nouveau-Brunswick	313	123	118
Québec	372	146	140
Ontario	178	70	67
Manitoba	167	66	63
Saskatchewan	197	77	74
Alberta	203	79	76
Colombie-Britanique	356	139	134
Cinq provinces[1]	265	104	100
Canada	255	100	96

(1) Il s'agit des cinq provinces servant à définir la norme de péréquation: Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique.

(1) Aide sociale, aide juridique, assistance maladie et administration de ces programmes.

Ainsi, même si le gouvernement fédéral participe pour 50 % à ces coûts, au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le fardeau qui reste à la charge du Québec est plus difficile à supporter, per capita, que dans les autres provinces. Une comparaison interprovinciale démontre que, en normalisant le fardeau fiscal et en incluant dans les recettes les transferts fédéraux au titre de la péréquation, du Financement des programmes établis (FPE) et du RAPC, le Québec possède la plus faible capacité d'offrir des services publics, une fois assuré le coût de la sécurité du revenu.

Graphique 4.1
INDICE DE CAPACITÉ DES PROVINCES DE DISPENSER DES SERVICES PUBLICS AUTRES QUE LA SÉCURITÉ DU REVENU (1985-1986)
(Canada = 100)
(en pourcentage)



Note : Dans le graphique, l'Alberta a été retirée afin de mieux rendre compte des disparités entre les autres provinces (l'Alberta possède un indice de capacité de 179,7).

Cette situation résulte des lacunes du programme de péréquation ainsi que d'une inadéquation du financement fédéral des programmes provinciaux de sécurité du revenu. Elle fait en sorte qu'une fois assuré le coût de ces programmes, le Québec doit soit consentir à un alourdissement de son fardeau fiscal ou de son endettement, soit réduire la quantité ou la qualité des autres services publics. Il y a là une inéquité dans les régimes de transferts aux provinces qui devrait être comblée par un mécanisme adéquat de péréquation, alors que les coupures découlant du projet de loi C-96

ne feront qu'aggraver les disparités inter-provinciales, le gouvernement fédéral privilégiant une approche mécanique.

La dynamique des transferts fédéraux

Par ailleurs, la dynamique du régime de transferts aux provinces limite la marge de manoeuvre financière de ces dernières, principalement celles qui bénéficient de la péréquation, pour mettre en oeuvre des politiques de développement économique régional. Ainsi, dans le cas du Québec, les estimés actuels sont à l'effet que toute hausse de revenus autonomes engendrée par un accroissement de la richesse relative dans la province est annulée à plus de 50 % par une réduction automatique des transferts du gouvernement du Canada.

En effet, un tel accroissement se traduit par:

— une réduction des paiements de péréquation au Québec;

— un accroissement de la valeur de l'impôt fédéral de base au Québec se traduisant par une réduction du transfert financier au titre du FPE et du RAPC. Les paiements en espèces à l'égard de ces deux programmes sont en effet calculés en déduisant de la contribution fédérale totale la valeur du champ fiscal alloué au Québec en 1965 ainsi qu'en 1967 pour le financement de l'enseignement postsecondaire. Ce sont ainsi plus de 28 points de l'impôt fédéral de base qui furent ajoutés à la structure de taxation québécoise;

— une réduction additionnelle du transfert financier au titre de la péréquation en raison d'un transfert fiscal équivalent à 3 points d'impôt effectué en 1964 pour le financement du programme d'allocation aux jeunes (programme aujourd'hui abandonné) et qui s'inscrit maintenant en réduction des paiements de péréquation.

Il s'ensuit que le gouvernement du Québec voit une partie importante de ses efforts de développement économique lui échapper, par le biais d'une réduction des dépenses de transferts du gouvernement fédéral. Cette situation, bien que naturelle dans une fédération qui assure une redistribution partielle de la richesse par le biais de la péréquation, ne peut que décourager les efforts réalisés. Le gouvernement fédéral pourrait y remédier en augmentant, par exemple, sa participation financière relative dans les programmes de développement économique des régions les plus démunies.

La demande du Québec

Même en l'absence d'une amélioration de sa situation économique, le Québec connaîtra une réduction de ses revenus de transferts financiers provenant du gouvernement du Canada en raison des coupures prévues par le projet de loi C-96. De plus, dans l'hypothèse d'une croissance économique plus forte au Québec qu'ailleurs au Canada, cette réduction des transferts fédéraux ne pourra que s'accentuer. Il y a là une « trappe de pauvreté ».

C'est pourquoi le gouvernement du Québec a déjà demandé au gouvernement du Canada de ne pas procéder à des coupures « aveugles » mais plutôt de tenir compte des disparités interprovinciales dans les modifications qu'il pourrait apporter aux modes de calcul des transferts aux provinces. Certains principes devraient être respectés à cet égard: en premier lieu, le programme de péréquation devrait être remanié afin que la capacité fiscale du Québec et des autres provinces se rapproche de celle de l'Ontario. En second lieu, la formule de financement des programmes de sécurité du revenu devrait être amendée afin de soulager certaines provinces d'un fardeau financier relativement plus lourd qu'ailleurs. En outre le gouvernement fédéral devrait permettre une flexibilité plus grande dans la gestion des programmes provinciaux donnant lieu à des transferts dans le cadre des FPE. Le projet de loi C-96 devrait être modifié dans ce sens.

Par ailleurs, en ce qui concerne la dynamique actuelle des transferts aux provinces, le gouvernement fédéral devait s'efforcer d'apporter un correctif à cette situation qui ne peut que décourager leurs efforts de développement économique.

B) Impact des coupures au FPE 1982-1987 et 1987-1992

IMPACT DES COUPURES AU FPE[1]
QUÉBEC
(en millions de dollars)

	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	Total 1982-1987
Coupures du précédent gouvernement fédéral						
Abandon de la garantie de recettes (1982-1983)	−218,4	−239,9	−260,9	−278,9	−300,3	−1 298,4
6 et 5 % (1983-1984 et 1984-1985)	—	− 32,8	− 69,4	− 74,2	− 79,9	− 256,2
Loi C-3 (1983-1984)	—	—	− 7,9	− 6,1	—	− 14,0
Total	**−218,4**	**−272,7**	**−338,2**	**−359,2**	**−380,2**	**−1 568,6**
Coupures prévues par le gouvernement conservateur						
Loi C-96 (1986-1987)	—	—	—	—	− 82,3	− 82,3
Coupures totales						
Garantie de recettes, 6 et 5 %, C-3, C-96	**−218,4**	**−272,7**	**−338,2**	**−359,2**	**−462,5**	**−1 650,9**

IMPACT DES COUPURES AU FPE (suite)
QUÉBEC
(en millions de dollars)

	1987-1988	1988-1989	1989-1990	1990-1991	1991-1992	Total 1987-1992	Total 1982-1992
Coupures du précédent gouvernement fédéral							
Abandon de la garantie de recettes (1982-1983)	−320,9	−341,4	−362,2	−384,8	− 408,8	−1 818,0	−3 116,4
6 et 5 % (1983-1984 et 1984-1985)	− 85,3	− 90,8	− 96,3	−102,3	− 108,7	− 483,4	− 739,7
Loi C-3 (1983-1984)	—	—	—	—	—	—	− 14,0
Total	**−406,2**	**−432,2**	**−458,5**	**−487,1**	**− 517,5**	**−2 301,4**	**−3 870,1**
Coupures prévues par le gouvernement conservateur							
Loi C-96 (1986-1987)	−174,9	−277,2	−389,2	−512,4	− 647,6	−2 001,3	−2 083,6
Coupures totales							
Garantie de recettes, 6 et 5 %, C-3, C-96	**−581,1**	**−709,4**	**−847,7**	**−999,5**	**−1 165,1**	**−4 302,7**	**−5 953,7**

(1) Financement des programmes établis: santé et enseignement post secondaire.

ANNEXE 5

La réforme de 1978 concernant la comptabilisation des régimes de retraite du secteur public

Les employés du gouvernement du Québec ainsi que ceux des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux participent à trois principaux régimes de retraite du secteur public. Le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) est entré en vigueur le 1er juillet 1973, date à laquelle le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF) et le Régime de retraite des enseignants (RRE) ont cessé d'admettre de nouveaux participants. En outre, les membres de l'Assemblée nationale, les juges et coroners, de même que les membres de la Sûreté du Québec participent aussi à des régimes de retraite dont le financement relève, à divers degrés, de la responsabilité du gouvernement.

Jusqu'en 1978-1979, les engagements financiers du gouvernement envers les régimes de retraite étaient pris en compte de manière différente d'un régime à l'autre. De façon à mieux harmoniser le traitement réservé aux divers régimes et à inscrire aux livres ses engagements à leur égard de manière plus complète et mieux adaptée, le gouvernement a appliqué progressivement, à compter de cette même année financière, une réforme de la comptabilisation des transactions afférentes aux régimes de retraite.

Avant 1978-1979, pour les régimes autres que le RREGOP, les cotisations des employés aux régimes de retraite étaient comptabilisées comme revenus du gouvernement tandis que les prestations de retraite versées étaient inscrites aux dépenses. Depuis la réforme, aucun montant concernant les régimes de retraite n'est comptabilisé aux revenus budgétaires alors qu'on retrouve maintenant aux dépenses la contribution du gouvernement aux régimes de retraite que l'on peut diviser en trois catégories:

- Tout d'abord, une contribution au titre du service courant, c'est-à-dire un montant destiné à couvrir les pensions gagnées par les participants durant l'exercice en cours. En 1985-1986, cette contribution s'élève à quelque 488 millions de $ pour l'ensemble des régimes.
- Deuxièmement, une contribution à l'égard du service passé, c'est-à-dire celui relié aux pensions gagnées par les participants au cours des années antérieures et pour lesquelles le gouvernement n'avait alors pas inscrit sa contribution au service courant. Le déficit actuariel des régimes de retraite, ou les engagements non comptabilisés du gouvernement, représente la valeur présente des prestations qui devront être versées aux cotisants et pour lesquelles aucune réserve n'a été constituée. Un engagement considérable s'était accumulé à ce titre à l'égard des régimes autres que le RREGOP pour la période précédant la réforme comptable de 1978. À compter de 1979-1980, le gouvernement a introduit une politique d'amortissement sur 50 ans des déficits actuariels, les paiements annuels à ce titre étant fonction de la masse salariale globale des participants. Cette formule d'amortissement, qui prévoit la croissance pour un temps des engagements non comptabilisés, puis leur résorption rapide de sorte qu'ils aient été totalement imputés et portés au passif au bout de la cinquantième année, représentait une solution adaptée au problème compte tenu de l'âge déjà avancé des régimes en cause au moment où elle fut mise en oeuvre. Les engagements non comptabilisés s'élevaient à 12,6 milliards de $ au 31 mars 1985 et, pour 1985-1986, la contribution du gouvernement portée aux dépenses pour amortir les déficits actuariels est de 360 millions de $.
- En troisième lieu, une contribution en intérêts est comptabilisée annuellement depuis 1978-1979 sur le solde de la provision relative aux régimes de retraite qui apparaît au passif du gouvernement. En effet, alors que les cotisations des employés au RREGOP sont versées à un fonds spécial à la Caisse de dépôt et placement du Québec, les autres cotisations d'employés et les contributions d'employeurs sont portées à un compte non budgétaire intégré aux opérations financières du gouvernement; les sommes requises pour le paiement des prestations correspondantes sont puisées à même ce compte. Étant donné que le compte non budgétaire des régimes de retraite réalise pour le moment des surplus, la procédure comptable actuelle a pour effet de réduire les besoins de financement externe du gouvernement. En d'autres mots, le gouvernement emprunte annuellement de façon implicite le surplus de ce compte non budgétaire en les inscrivant à son passif; il doit en conséquence acquitter les intérêts sur son solde

accumulé. En 1985-1986, la contribution au titre de l'intérêt est de 708 millions de $ pour l'ensemble des régimes.

Le tableau qui suit présente l'évolution des dépenses du gouvernement relatives aux régimes de retraite depuis 1979-1980, année où tous les éléments de la réforme comptable furent pleinement mis en oeuvre.

Tableau 5.1
CONTRIBUTIONS AUX RÉGIMES DE RETRAITE
1979-1980 à 1985-1986
(en millions de dollars)

	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Service courant	473,0	558,1	613,4	540,8	474,2	481,8	487,8
Service passé	172,0	172,7	224,3	246,5	278,4	337,0	360,3
Intérêts sur le solde du compte non budgétaire	87,6	164,6	263,4	379,5	480,3	597,8	707,9
Contributions totales aux régimes de retraite	732,6	895,4	1 101,1	1 166,8	1 232,9	1 416,6	1 556,0

Sans incidence sur les besoins financiers nets, les modifications apportées par la réforme à la comptabilisation des opérations des régimes de retraite font en sorte que le déficit budgétaire du gouvernement est, au total, de près de un milliard de $ plus élevé en 1985-1986 qu'il ne l'aurait été en l'absence de modifications. Le tableau suivant présente l'incidence sur le déficit budgétaire du gouvernement des modifications apportées par la réforme depuis 1979-1980.

Tableau 5.2
INCIDENCE DES MODIFICATIONS À LA COMPTABILISATION DES OPÉRATIONS DES RÉGIMES DE RETRAITE
1979-1980 à 1985-1986
(en millions de dollars)

	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Revenus budgétaires							
• Avant modifications[1]	+148,5	+151,3	+ 170,4	+ 193,7	+ 183,0	+ 175,3	+ 171,9
• Incidence des modifications[1]	−148,5	−151,3	− 170,4	− 193,7	− 183,0	− 175,3	− 171,9
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dépenses budgétaires							
• Avant modifications							
— Service courant du RREGOP	−304,1	−388,5	− 418,6	− 353,9	− 302,2	− 314,7	− 321,1
— Prestations[2]	−176,5	−203,7	− 238,4	− 287,9	− 340,2	− 389,6	− 436,4
	−480,6	−592,2	− 657,0	− 641,8	− 642,4	− 704,3	− 757,5
• Incidence des modifications							
— Service courant des autres régimes	−168,9	−169,6	− 194,9	− 186,9	− 172,0	− 167,1	− 166,7
— Service passé des autres régimes	−172,0	−172,7	− 224,3	− 246,5	− 278,4	− 337,0	− 360,3
— Intérêts	− 87,6	−164,6	− 263,3	− 379,5	− 480,3	− 597,8	− 707,9
— Prestations	+176,5	+203,7	+ 238,4	+ 287,9	+ 340,2	+ 389,6	+ 436,4
	−252,0	−303,2	− 444,1	− 525,0	− 590,5	− 712,3	− 798,5
• Contributions totales du gouvernement aux régimes de retraite après modifications	−732,6	−895,4	−1 101,1	−1 166,8	−1 232,9	−1 416,6	−1 556,0
Incidence des modifications sur le déficit	**−400,5**	**−454,5**	**− 614,5**	**− 718,7**	**− 773,5**	**− 887,6**	**− 970,4**

N.B.: Le signe (−) signifie un besoin de financement et le signe (+) une source de financement.

(1) Comprennent les contributions des organismes autonomes et les cotisations des employés participant aux régimes de retraite autres que le RREGOP. Les cotisations des employés au RREGOP sont versées directement à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

(2) Comprennent la partie des prestations afférentes au RREGOP à la charge du gouvernement ainsi que la totalité des prestations versées dans le cadre des autres régimes.